

УДК 551.559.339.13 (574)

ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕВОДА ГИДРОМЕТСЛУЖБЫ КАЗАХСТАНА НА КОММЕРЧЕСКУЮ ОСНОВУ

Канд. экон. наук А.М. Шамен

Генеральный директор Казгидромета, директор Казахского
научно-исследовательского института мониторинга
окружающей среды и климата

В связи с переводом Казгидромета в статус Республиканского государственного казенного предприятия приводятся некоторые сравнения его производственно-финансовой деятельности. Основным позитивным моментом является возможность зарабатывать средства и более гибко их использовать. Негативные последствия связаны с необходимостью выплаты налоговых сборов, увеличением тарифов на коммунальные и другие услуги. Вследствие этого происходит удорожание продукции Казгидромета и, в конечном итоге, увеличение дефицита финансовых средств. Подчеркивается, что коммерциализации подлежит лишь часть системы гидрометобеспечения. Наземная система наблюдений, сбор и обработка информации должны оставаться государственными.

Постановлениями Правительства Республики Казахстан от 20.11.97 № 1622 "Об утверждении Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов" и от 18.12.97 № 1775 "О создании Республиканского государственного казенного предприятия "Казгидромет" Агентство по гидрометеорологии и мониторингу природной среды было исключено из числа бюджетных организаций и переведено в статус государственного казенного предприятия. Основной задачей Казгидромета осталось по-прежнему своевременное и качественное обслуживание хозяйствующих субъектов и населения прогнозами погоды, предупреждениями о возникновении стихийных

гидрометеорологических явлений, а также данными о текущем и будущем состоянии природной среды [4, 5].

Перевод Агентства по гидрометеорологии и мониторингу природной среды в новую форму произошел без учета мнения специалистов, без предварительного изучения возможностей и специфики производства, вопреки всем тем доводам и обоснованиям, которые неоднократно направлялись в Правительство, Минфин, Минэкологии и другие ведомства. А причины для проявления озабоченности у руководства и специалистов Казгидромета были. Остановимся на некоторых из них.

Изменение организационно-правовой формы Гидрометслужбы в рамках Постановления РК "Об упорядочении деятельности государственных контролирующих и инспектирующих органов Республики Казахстан", подготовленного Комитетом по ценовой и антимонопольной политике, не должно было коснуться Агентства по гидрометеорологии, т.к. оно не осуществляло контролирующие и инспектирующие функции, а проводило наблюдения за состоянием окружающей природной среды, и на основе этих данных готовило информацию о фактических и ожидаемых изменениях гидрометеорологических условий и состояния природной среды.

Агентство по гидрометеорологии являлось единственным исполнительным органом государственного межотраслевого управления в Казахстане, который обеспечивал удовлетворение потребностей различных отраслей хозяйственного комплекса, обороны страны и населения о текущем и будущем состоянии природной среды и климата, о фактических и ожидаемых изменениях гидрометеорологических условий и состояния природной среды и причинах этих изменений для снижения ущерба от неблагоприятных гидрометеорологических условий, предотвращения отрицательных воздействий человеческой деятельности на окружающую среду, а также для целенаправленного преобразования природной среды в интересах общества, и несло ответственность за дальнейшее развитие порученной ему сферы управления. Программа наблюдений и работ оперативно-производственных наблюдательных пунктов Казгидромета включала в себя производство метеорологических, актинометрических, аэрологических, гидрологических, морских гидрометеорологических, агрометеорологических, озонметрических наблюдений, а также наблю-

дений за селями, лавинами и загрязнением природной среды. Постановлением о РГКП Казгидромет вроде бы сохраняет задачи, стоявшие ранее перед Национальной гидрометеорологической службой РК, но существенно отличается финансирование выполнения этих задач. Вместе с тем, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 9 июня 1995 г. № 2335 "О Государственном предприятии" основным назначением деятельности Госпредприятия является решения социально-экономических задач, определяемых потребностями общества и государства. На этом основании Казгидромет теряет свой статус республиканского ведомства.

До распада СССР Казгидромет являлся частью единой государственной структуры, его задачей был выпуск информации по плану, утвержденному Госкомгидрометом СССР. Под этот план выделялись необходимые ресурсы, указывались их конкретные поставщики, а также потребители продукции. Гидрометеорологическая информация, не обладая свойствами товара, являлась общественным благом, предоставляемым государством. Вопрос о финансировании Гидрометслужбы Казахстана решался с учетом ее полных затрат на выпуск необходимой планируемой информации. Задачей Гидрометслужбы было лишь правильно использовать полученные ресурсы. С распадом экономической структуры СССР и переходом под юрисдикцию республики Казахское управление было преобразовано в самостоятельную Национальную гидрометслужбу Казахстана с сохранением государственного обеспечения. Бюджетное финансирование определяло строгое разграничение расходов по статьям, а затем по спецификам бюджетной классификации. В 1997 г. Гидрометслужба Казахстана работала в качестве ведомства, находящегося на самостоятельном балансе - Агентство по гидрометеорологии. Финансирование деятельности и материально-техническое обеспечение Агентства осуществлялось за счет ассигнований, предусмотренных республиканским бюджетом.

Поскольку Гидрометслужба не является производителем материальных благ, она всегда финансировалась государством. Бюджетное финансирование служило гарантией своевременного и качественного гидрометеорологического обслуживания потребителей прогнозами погоды, предупреждениями о возникновении стихийных явлений, а также данными о текущем и будущем состоянии природной

среды. Однако растущий дефицит республиканского бюджета ежегодно, начиная с 1994 г., уменьшал размер фактического финансирования потребности Гидрометеорологической службы. Из-за этого происходило сокращение наблюдательной сети и отдельных специализированных видов наблюдений.

Гидрометслужба является дорогостоящей отраслью. Только на получение метеорологической информации Казгидромету было необходимо в 1997 году 324 млн тенге, на содержание всей наземной сети наблюдений и на получение первичной информации - 434,6 млн тенге. Первичная информация требует дальнейшей обработки, что, в свою очередь, приводит к следующим затратам по системам: 10,0 млн тенге - центрального управления; 212,0 млн тенге - материально-технического обслуживания; 14,0 млн тенге - научного изучения и методики; 1,0 млн тенге - накопления и архивации данных; 10,1 млн тенге - анализа и прогноза; 62,1 млн тенге - сбора и обработки данных. Таким образом, необходимая стоимость содержания всей системы наблюдений и выпуска продукции Казгидромета в 1997 году составляла 744 млн тенге. Кроме того, принятые и действующие в республике Законы "О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера" (статья 5) и "Об охране окружающей среды" обязывают Гидрометслужбу осуществлять государственный мониторинг природной среды и информировать население и органы управления об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, к которым относятся как стихийные гидрометеорологические явления (снегопады, метели, ураганные ветры, засухи, сели, снежные лавины и др.), так и экстремально высокое загрязнение природной среды. Мировая практика показывает, что ни в одной стране мира аналогичные службы не содержатся за счет предпринимательской деятельности. Система мониторинга природной среды во всем мире осуществляется только под эгидой государства. Поскольку выпускаемая гидрометеорологическими службами информация является стратегической как в вопросах планирования экономики, обороны, охраны здоровья населения, так и в международных отношениях, считаем, что Гидрометеорологическая служба должна в обязательном порядке иметь дотацию из государственного бюджета.

Не следует забывать и международные обязательства. По правилам Конвенции ВМО, чтобы стать ее членом, необходимо заявле-

ние, сопровождающееся документом, подтверждающим возможность государства содержать свою метеорологическую службу. Страна-член ВМО имеет право состоять в Региональной Ассоциации в том случае, если она полностью отвечает, с технической и финансовой точек зрения, за содержание сети метеорологических и гидрологических станций, находящихся на территории [2, правило 5 Конвенции и 163 для Ассоциаций]. Принимая решение "О присоединении к Конвенции Всемирной метеорологической организации" (Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года № 1791-ХІІ), Республика Казахстан приняла обязательство содержать метеорологическую службу и выполнять все требования ВМО. Напомним, что обмен данными в рамках Всемирной метеорологической информации производится безвозмездно. Подобное соглашение имеется и в рамках Межгосударственного Совета по гидрометеорологии (МСГ) для стран Содружества независимых государств.

Наши предложения и обращения в вышестоящие инстанции включали еще несколько существенных моментов. В первую очередь, это снятие с областных подразделений самостоятельности. По Закону "О Государственном предприятии", областные ЦГМ должны быть только филиалами казенного предприятия. Учитывая, что Казгидромет имел разветвленную гидрометеорологическую сеть в 14 областях с численностью работающих более 4 тыс. человек, такое положение, т.е. централизованное осуществление финансового и материального обеспечения подразделений считается нереальным. Поэтому, в нарушение Закона "О Государственном предприятии", им временно сохранена самостоятельность хозяйственной деятельности и разрешено открытие расчетных счетов. Иначе обеспечение материально-техническими средствами, расходными материалами наблюдательной сети по всей республике и утверждение движения кадров должно осуществляться в лице одного руководителя из Алматы.

В ходе оформления нового статуса предлагалось название - "Национальная компания Казгидромет", обосновывая это тем, что Республика Казахстан является членом Всемирной метеорологической организации (ВМО), которая координирует деятельность всех национальных гидрометеорологических служб мира. Кроме того, Казгидромету напрямую предстоит взаимодействие с акиматами областей, министерствами и ведомствами, различными рыночными

структурами внутри республики. Поэтому слова "национальная" отвечает требованиям ВМО, а "компания" заменяет "Службу" как рыночная категория. Мы считали необходимым также создание Комитета по окружающей среде и гидрометеорологии, где предлагалось предусмотреть содержание только малочисленного отдела гидрометеорологического обеспечения, как аппарата Комитета, штатной численностью до 10-15 единиц. При этом в системе Комитета организовать Республиканское государственное казенное предприятие "Гидрометцентр" на базе Бюро погоды и отдельных подразделений Объединенного специализированного центра. Возможен в дальнейшем перевод на самофинансирование и других подразделений, содержащихся в настоящее время за счет республиканского бюджета. Этот процесс было необходимо осуществлять постепенно с целью недопущения срывов в круглосуточном гидрометеорологическом обеспечении отраслей экономики республики.

И все-таки Агентство было снято с бюджетного финансирования и Служба была переведена на рыночные рельсы неподготовленной. По нашему мнению, предварительно должны были быть проанализированы рынки сбыта гидрометеорологической продукции и покупательская способность на эту продукцию. Доходы от реализации гидрометеорологической продукции составляли в предыдущие годы всего 8-10 % объема реального бюджетного финансирования Службы. Свободный доступ в Интернет и извлечение из него прогностической метеорологической информации, а также получение по каналам связи продукции о наблюдаемой и прогностической метеоинформации на территории республики из стран СНГ значительно осложняет переход на коммерциализацию отрасли. Тогда как соглашения с ВМО, национальными гидрометслужбами СНГ обязывают Казгидромет безвозмездно обмениваться данными наблюдений. Были и другие сложные и нерешенные проблемы.

Финансовые ресурсы Казгидромета могут формироваться за счет поступления от коммерческой и иной деятельности, капитальных вложений и дотаций (субсидий) из государственного бюджета, безвозмездных взносов организаций и предприятий, кредитов банков и других источников поступления, не противоречащих законодательству Республики Казахстан. Основным документом, определяющим взаимоотношения с организациями и предприятиями

(потребителями и поставщиками), является хозяйственный договор и договор на поставки.

В соответствии с Указом Президента РК, имеющим силу закона, от 19 июня 1995 г. № 2335 "О Государственном предприятии" финансирование деятельности казенного предприятия осуществляется за счет собственного дохода по смете. В случае нехватки у предприятия собственных доходов для покрытия его расходов недостающие средства выделяются из соответствующего бюджета. Содержание сети Гидрометслужбы планируется за счет средств, поступающих по договорам от реализации продукции, местных бюджетов, Республиканского фонда охраны природы и субсидий, выделяемых Министерством финансов.

В 1998 г. Гидрометслужба в качестве государственного предприятия должна оплачивать следующие налоги и платежи, от которых бюджетные организации освобождены:

- налог на имущество (1 % основных производственных и производственных фондов) ;
- земельный налог (фиксированный платеж за 1 м² земельной площади) ;
- налог на транспортные средства (8 % месячного расчетного показателя с каждого киловатта мощности на легковой автомобильный транспорт и 4 % - для грузового автотранспорта, морского и речного транспорта) ;
- отчисления в дорожный фонд (0,5 % средств от реализации продукции, выполненных работ и предоставленных услуг, с 1 июля 1998 г. - 0,1 % совокупного годового дохода, т.е. без субсидий из государственного бюджета) ;
- налог на добавленную стоимость (20 % суммы оборота по реализации товаров, работ, услуг) ;
- услуги банка (в соответствии с установленными тарифами комиссионного вознаграждения банка по основным видам услуг) ;
- оплаты за работу по отводу и закреплению земельных участков за гидрометеорологическими наблюдательными пунктами ;
- расходы на приобретение лицензий за использование радиочастот, на транспортные перевозки, на ремонт и поверку оборудования ;
- на 1 % увеличивается отчисление в фонд содействия занятости ;
- выросли расходы на таможенную пошлину и досмотр.

Таким образом, существование Гидрометеорологической службы в условиях коммерческой деятельности, по сравнению с бюджетным содержанием на выполнение только метеорологического мониторинга, приводит к удорожанию ее содержания на 140 млн тенге или на 23 %. Возникли трудности с изысканием дополнительных средств, когда при подсчете земельного налога запрошены с каждого областного подразделения суммы в размере более 300 тыс. тенге за отвод земельных участков метеостанций, гидропостов и других наблюдательных пунктов. Проведение этой работы земельными комитетами было ранее запланировано бесплатно, как для бюджетной организации. Бюджетное финансирование Министерством до Казгидромета в 1998 году доводится как субсидия (финансовая помощь) без НДС, а госзаказ - это услуги, оказываемые Казгидрометом по обслуживанию госорганов по Перечню, утвержденному Правительством. Возникают трудности при составлении акта выполненных работ. От НДС гидрометеорологические работы не освобождены, однако платежными документами бюджетное финансирование направляется без НДС.

Переход на новую форму хозяйствования Гидрометслужбы, имеет некоторые положительные моменты. Так например, появилась возможность зарабатывать средства и более гибко распределять их на проведение отдельных видов работ и наблюдений, на приобретение приборов и оборудования в зависимости от степени важности, нет привязки к спецификам бюджетной классификации, что, в итоге, позволяет направлять средства на самое необходимое в текущий момент. Но в то же время, обязательный для выполнения "Перечень организаций и объем гидрометеорологической информации, предоставляемый Казгидрометом за счет выделенных бюджетных ассигнований в 1998 году" делает практически невозможным свободное развитие рыночных отношений, так как охватывает потенциальных покупателей гидрометинформации и создает условия для бесконтрольного вторичного обмена продукцией Службы между потребителями. Например, в настоящее время только 5 % необходимых средств Бюро погоды зарабатывает реализацией метеопродукции на коммерческой основе.

В качестве позитивных моментов при переходе Казгидромета на новую форму хозяйствования, следует отметить и проведенную им оптимизацию производственной деятельности. Оптимизация прово-

дилась с целью сохранения Гидрометслужбы как единой системы, обеспечивающей выполнение своих функций и задач в полном объеме и особенно в части, касающейся прогнозирования и доведения до потребителей предупреждений об опасных и стихийных гидрометеорологических явлениях. При этом учитывалась необходимость максимально возможного сокращения затрат на производство гидрометеорологических наблюдений и работ, а также составление гидрометеорологических прогнозов.

Для сокращения расходов на передачу оперативной гидрометинформации в адрес Бюро погоды и областных прогностических центров, был переработан Сводный план подачи информации гидрометеорологическими станциями и постами Казгидромета. При этом из плана были исключены случаи подачи однотипной информации в адрес областных ЦГМ и Бюро погоды, сокращены периоды ежедневной и декадной агрометеорологической информации, сокращено на 30 % по согласованию с областными центрами, количество групп по коду ГМБ, уточнен перечень штормовых явлений и их критерии, что позволило сократить количество передаваемых штормовых телеграмм. Пересмотрено число наблюдательных станций, в результате чего с 01.04.98 закрыты ранее законсервированные Бетпақдала, Жытжол, Карабулак, Каркаралинск, свх Озерный, Байиркум и Пахтаарал. Все гидрологические работы и наблюдения за загрязнением природной среды переведены на коммерческую основу. Из числа высвобожденных сотрудников созданы ТОО "Гидропрогноз", "Экологический мониторинг и аудит" и другие.

В плане дальнейшей оптимизации рассматривается вопрос о реорганизации системы сбора, передачи и обработки информации, в частности, проблема с каналами связи. По итогам проведенного анализа установлено, что Казгидромет не может отказаться от аренды каналов связи и закрытия синоптических групп в областных центрах. Отказ от каналов связи ставит под угрозу возможность составления прогнозов и предупреждений о возникновении опасных и стихийных гидрометеорологических явлений. К тому же, прогнозы, составленные в областных центрах, имеют более высокую оправдываемость, так как учитывают местные физико-географические условия. Для оптимизации системы сбора информации идет апробация использования нового для Службы вида связи по типу "электронная почта".

Проведена структурная реорганизация подразделений Службы. Так, например, в Казгидромете централизация финансовой и кадровой службы, реорганизация службы хозяйственного обеспечения, произошедшая в Алматинском регионе, позволила сэкономить только на оплате труда 407 тыс. тенге в год. В областных центрах по гидрометеорологии в результате сокращения управленческого персонала и снятия с бюджетного финансирования 31 должности такая экономия составила 1,4 млн тенге в год. Типовой штат аэрологической станции с 1 апреля 1998 г. пересмотрен и сокращен с 10 до 8,5 единиц. В связи с отключением двух машин ЕС-1035 и прекращением работы на них с 1.05.98 годовая экономия составит 1216,6 тыс. тенге. В КазНИИМОСК количество научных подразделений сократилось с 9 до 3, а численность работающих уменьшилась на 29 человек.

Вопрос оптимизации оперативной деятельности является актуальным и для Центра метеобеспечения авиации. Метеорологическое обеспечение полетов в Казахстане осуществляется на хозяйственном расчете на основе договоров, заключенных с авиакомпаниями, авиапредприятиями и другими подразделениями гражданской авиации. Главным тормозом в работе АМСГ стала слабая платежеспособность потребителей.

Одним из путей оптимизации хозяйственной деятельности АМСГ является упорядочение численности штатов в соответствии с объемом и режимом работы. В 1997 году в связи с уменьшением числа самолето-вылетов и переходом ряда АМСГ только на дневную работу было сокращено по авиаметеорологической сети 120 человек. В дальнейшем для осуществления более эффективной деятельности АМСГ предполагается усилить контроль за своевременным получением оплаты за метеобеспечение авиации, максимально используя все рычаги воздействия на потребителей, вплоть до прекращения метеобеспечения.

В целях экономии средств проведено вынужденное сокращение оперативной передачи информации с сети наблюдений. Для этого наблюдательная сеть с 8-срочной подачи оперативной синоптической информации в адрес Бюро погоды была переведена с 1 апреля 1998 г. на 4-срочную, в связи с чем объем передаваемой информации для прогностических целей уменьшился вдвое. Экономия за 9 месяцев 1998 г. составила около 8 млн тенге.

С точки зрения экономии финансов предложенные меры носят позитивный характер. Однако при более углубленном анализе видно, что это приведет только к разовой экономии средств, а в дальнейшем проявятся негативные стороны: сокращений сроков наблюдений снизит информативность, что вызовет ухудшение качества прогнозов, следовательно, снизит покупательский спрос на гидромет-продукцию.

Например, сокращение объемов информации по югу Казахстана и с территориях среднеазиатских государств. (Таджикистан и др.), привело к таким трудностям, что прогнозистам стало сложно, а иногда и вовсе невозможно предсказать образование и рассчитать траекторию выходов южных циклонов. Внезапный "выход" некоторых из них приводит к созданию чрезвычайных ситуаций (Восточный Казахстан, апрель 1998 г.).

Казахстан, являясь членом ВМО, должен выполнять все требования, предъявляемые ВМО к странам-членам, входящим в ее состав. Одним из этих требований является наличие в стране Системы наблюдений, которая должна быть организована как часть Всемирной службы наблюдений в рамках Всемирной службы погоды вместе с Системой обработки данных и Системой телесвязи и осуществляется совместно с международными программами. При этом имеется в виду, что Система наблюдений должна проводиться в соответствии со следующими основными принципами:

- ответственность за всю деятельность, связанную с осуществлением Системы наблюдений на территориях отдельных стран, возлагается на сами же страны, и эта деятельность должна финансироваться из национальных ресурсов;

- организацию Системы наблюдений на территории развивающихся стран следует основывать на принципе использования национальных ресурсов, но, в случае необходимости и при соответствующем запросе, помощь частично может быть оказана различными международными организациями.

Далее, во внимание должны приниматься нормативные документы ВМО (Исполнительный Совет, сорок девятая сессия), где указано, что руководящими положениями национальных гидрометслужб стран-членов ВМО, в том числе и Казахстана, должны являться:

- предоставление метеорологического и связанного с ним об-

служивания для обеспечения безопасности и благополучия общества в целом;

- обеспечение сбора и обмена метеорологическими и связанными с ними данными и продукцией, в отношении которых страны дали обязательства в рамках различных международных конвенций по окружающей среде (Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Конвенции по опустыниванию и других);

- поддержание национальной экономической безопасности и безопасности людей, а также предоставление необходимой информации для устойчивого развития нации;

- поддержание научных исследований окружающей среды и развития соответствующих применений;

- поддержание целостности и непрерывности долговременных рядов национальных климатических данных.

В соответствии с международной практикой основная инфраструктура гидрометеорологического обслуживания должна обеспечиваться государством.

Процесс реформирования Гидрометслужбы ставит под угрозу выполнение Казахстаном своих обязательств перед ВМО, касающихся, в первую очередь, достоверности гидрометданных. В связи с отсутствием достаточных средств на содержание сети, ремонт устаревшей техники, поверку приборов, техническое переоснащение, создание условий работникам и других мероприятий снижается достоверность результатов гидрометеорологических наблюдений, проводимых в Казахстане. В связи с чем возникает вопрос: каким образом будет обеспечиваться выполнение функций, связанных с членством Казахстана во Всемирной метеорологической организации при финансировании, обеспечивающем только 60 % необходимого объема для поддержания работы метеорологической сети?

В качестве негативных последствий, связанных с преобразованием Казгидромета, следует отметить проблемы финансового и производственного характера, которые значительно усложнили деятельность Службы при переходе на новые условия работы. Как показывают экономические расчеты, средств, предусмотренных в республиканском бюджете в сумме 310,5 млн тенге недостаточно даже на обеспечение метеорологического мониторинга (дефицит составляет более 200 млн тенге без НДС). В связи с этим в производственной деятель-

ности Казгидромета уже отмечаются потери, так как с февраля 1998 года частично прекращена деятельность по

- гидрологическому обеспечению хозяйственного комплекса;
- агрометеорологическому прогнозированию;
- наблюдениям за загрязнением природной среды;
- прогнозированию селей и снеголавинной опасности;
- международным обязательствам;
- подготовке режимно-справочной информации;
- научно-исследовательской тематике.

Эти виды работ не обеспечены финансированием по государственному заказу. Нет средств на содержание методистов-гидрологов и агрометеорологов, синоптиков в областных ЦГМ, техников связи по приему спутниковой информации, обслуживающего персонала, на содержание метеорологических станций, не привлеченных к глобальному обмену информацией, а также труднодоступных метеостанций.

Проводить все вышеперечисленные наблюдения и работы очень важно. К примеру, Республика Казахстан, расположена в зоне недостаточного увлажнения, вследствие чего постоянно испытывала нехватку воды. Поэтому всегда актуальным был вопрос о необходимости тщательного учета всех водных ресурсов. Верховный Совет Республики Казахстан Постановлением от 31 марта 1993 года ввел в действие Водный кодекс РК, согласно которому государственный учет вод и ведение государственного водного кадастра (ГВК) должно осуществляться за счет республиканского бюджета. Ведение государственного водного кадастра всегда было функцией Казгидромета и проводилось за счет средств бюджета. На основе оперативных данных с гидрологических постов и метеорологических станций, а также материалов ГВК составляются прогнозы режима водных объектов республики. Важность этих прогнозов колоссальна, так как без прогноза объема половодья рек равнинной части территории республики невозможно проводить мероприятия по наполнению водохранилищ Центрального Казахстана.

Коммерциализация Казгидромета может привести к потере отдельных функций гидрологической службы, что, в свою очередь, приведет к

- невозможности ведения ГВК, заказчиком которого является государство;

- невозможности проведения водodelения между Казахстаном и соседними республиками, этот вопрос очень важен, так как около половины стока рек поступает в республику из-за границы;

- нарушению системы экологического мониторинга поверхностных вод, которая не может функционировать без материалов гидрологического мониторинга;

- разрушению системы предупреждения возникновения стихийных гидрологических явлений, таких, как опасно высокое половодье, паводки, сели, снежные лавины;

- нарушению нормального функционирования многих отраслей хозяйственного комплекса республики, которые используют в своей работе текущую и прогнозную гидрологическую информацию.

Другой немаловажной проблемой является агрометеорологическое обслуживание сельскохозяйственных организаций и Правительства Казахстана различными видами агрометеорологических прогнозов, консультаций, справок и так далее. До настоящего времени в Казгидромете составлялись прогнозы урожайности и валового сбора по зерновым культурам, хлопчатнику, сеянным многолетним травам. Во многих странах мира (Канада, США, Индия, Япония, Германия) наиболее экономически важными являются прогнозы урожая зерна, вследствие того, что ему отводится главная роль в мировых запасах и оно представляет важное экономическое значение в международной торговле. В мировой практике торговые сделки заключаются только при наличии прогноза урожая как по всем зернопроизводящим государствам в целом, так и по каждому из них в отдельности. Таким образом, агрометеорологическая информация имеет важное стратегическое значение для экономики Казахстана, так как используется для принятия многих кардинальных решений в сельском хозяйстве. Зная прогноз созревания, можно заранее определить и предупредить хозяйства о сроках и условиях начала уборки различных сельхозкультур, сохранить урожай, заблаговременно подготовить необходимую технику. Отсутствие агрометеорологического обслуживания и обеспечения прогностической информацией пастбищного животноводства повлечет за собой выпадение из травостоя, за счет перевыпаса, ценных в кормовом отношении видов растительности, снижение урожайности и, как следствие, - деградацию пастбищ, усиление процессов опустынивания территории Казахстана.

Под вопросом остается и проведение мониторинга загрязнения природной среды. Своевременная и достоверная информация о ее состоянии является основой для выработки и принятия органами государственного управления оптимальных решений в области охраны природы и создания экологической безопасности окружающей среды. Известно, что во многих городах и населенных пунктах республики расположены промышленные предприятия, применяющие в своем технологическом цикле ядовитые и сильнодействующие химические вещества, кроме того в республике действуют ядерные реакторы. Сеть мониторинга за загрязнением природной среды позволяла выявлять и прогнозировать зоны распространения ядовитых и сильнодействующих химических веществ в атмосферном воздухе и поверхностных водах при авариях на производстве. В новых условиях Служба не сможет обеспечить предоставление информации о высоком уровне загрязнения природной среды и своевременность предупреждения государственных органов в случае возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

В последние годы из-за недостаточного финансирования Гидрометслужбы Казахстана резко сокращены объемы научных исследований в области физико-статистических и синоптических методов долгосрочного прогноза погоды, методов краткосрочных прогнозов погоды, а также в области разработки и совершенствования методов стихийных метеорологических явлений, хотя все понимают важность данной проблемы. Не финансируются разработки или адаптация численных схем прогноза для территории Казахстана и многих других важных гидрометеорологических проблем. Конечным результатом этого явится снижение эффективности предупреждений о СГЯ и понижение оправдываемости прогнозов, что опять же скажется на рынке сбыта.

Стоит отметить и следующие негативные последствия, усложняющие деятельность Казгидромета в новых условиях. До 1 января 1998 года Казгидромет получал от Правительства и других министерств и ведомств законодательные, нормативные и других регламентирующие документы, касающиеся деятельности Службы. В настоящее время Казгидромет исключен из такого списка рассылки, что создает определенные трудности, приходится тратить время в поисках указанных актов для руководства в своей деятельности.

Финансирование в полном объеме должно обеспечивать устойчивую работу предприятия и его развитие [3, 7, 8]. На производственную деятельность Гидрометслужбы, как было сказано, требуется 744 млн тенге. Дотация из республиканского бюджета в виде государственного заказа 310,5 млн тенге частично покрывает лишь затраты на содержание метеорологической сети Казгидромета. Составление и выпуск информации, от процесса ее передачи до выпуска, с уплатой всех налогов и отчислений государственного предприятия, должны совершаться Казгидрометом на основе самофинансирования.

Гидрометслужба - узкопрофильное предприятие. Единственная продукция, которую она может выпускать для потребителя - гидрометинформация. В 1998 году методом полных затрат, исходя из издержек производства, просчитаны цены на гидрометинформацию Казгидромета. При условии продажи всей номенклатуры продукции по ценам прейскуранта Казгидромет полностью покрывает свои расходы и имеет возможность развития производства. Продажа всей выпускаемой продукции позволила бы Казгидромету сохранять финансовую устойчивость и обеспечила ему платежеспособность. Однако отличительная особенность работы Гидрометслужбы состоит в том, что основная дорогостоящая часть ее продукции важная для мероприятий исключительно государственного масштаба и на современном этапе развития не может иметь другого потребителя, кроме государства.

Переориентация Гидрометслужбы в условиях рыночных отношений должна происходить постепенно, а не резкой сменой типа предприятия (в том числе способов финансирования), как это произошло с Казгидрометом. Образование нового предприятия должно учитывать следующие факторы: спрос на продукцию; ресурсы, необходимые для организации производства продукции; уровень развития науки и техники. Финансирование предприятия должно соответствовать существованию и образованию финансовых ресурсов, источниками которых могут являться прибыль, выручка от реализации пассивов, целевые поступления [6]. Продукция Гидрометслужбы уникальна, что обуславливает существование и сохранение спроса на рынке услуг. Несмотря на то, что по ряду причин этот спрос ниже потенциально возможного, перспективы предпринимательской деятельности Гидрометслужбы реально существуют. Подтверждением этому служит

сравнение объемов продаж гидрометпродукции за последние годы и рост доходов от коммерческой деятельности.

Что касается ресурсов, то, не имея собственных резервных фондов, как бюджетное предприятие в прошлом, Казгидромет не может создать их самостоятельно в короткое время сейчас. Спонсоров у Гидрометслужбы нет и по достаточно объективной причине: сокращение и экономический спад крупных природоёмких отраслей экономики, традиционных потребителей гидрометинформации, которым было бы выгодно оказать финансовую помощь Гидрометслужбе. Привлечение долгосрочных кредитов в условиях прогрессирующей инфляции и общего спада экономики в нестабильно развивающемся производстве, каким является Казгидромет, маловероятно. Краткосрочные кредиты лишь усугубят проблему, так как для обеспечения своевременного возвращения кредитов придется брать дополнительные кредиты и из-за процентных платежей кредитные обязательства будут расти. Единственным источником финансовых ресурсов остается прибыль от реализации гидрометинформации. На формирование прибыли любого предприятия оказывают влияние внешние и внутренние факторы [1, 3, 6, 7]. Внешние факторы, влияющие на прибыль, в частности налоги, не начисляемые для бюджетных организаций, которые Казгидромет вынужден платить, ухудшают его финансовое положение.

Рассмотрим внутренние факторы, определяющие размер прибыли предприятия. Наряду с совершенствованием организации труда, более эффективным использованием средств - проблемами, решаемыми Гидрометслужбой на сегодняшний день, состояние основных фондов остается главной проблемой ее деятельности. Средства труда Гидрометслужбы морально и физически устарели. Фактически 80 % основных фондов имеет почти полный износ. Это вызывает значительные качественные и количественные потери информации при ее получении и обработке. Морально устаревшее оборудование не позволяет Казгидромету заметно и планомерно улучшать качество информации, снижая конкурентоспособность его продукции в условиях рынка. Спецификой Казгидромета является объемность и высокая стоимость его наблюдательной сети, поэтому без ее налаженной работы невозможен выпуск гидрометпродукции. Единичная замена оборудования в условиях взаимосвязанного технологического процесса

работы не решит проблему. А дальнейшее сокращение сети или количества наблюдений приведет к недостатку данных для общего их анализа и качественного составления прогноза. Только на покупку необходимого для бесперебойной работы оборудования метеорологической сети наблюдений, не считая расходов на содержание, Казгидромету уже сейчас требуется 35 млн тенге, а на замену всего изношенного оборудования метеорологической сети - 262,9 млн тенге. Учитывая, что Казгидромет как государственное предприятие стал производить отчисление в амортизационный фонд лишь с 1 января 1998 года, вся требуемая сумма должна быть обеспечена за счет собственных доходов Службы. Гидрометслужба, не покрывая расходы на производство, не в состоянии на сегодняшний день вкладывать средства в замену основных фондов. На накопление амортизационных фондов, а норма амортизации основных фондов Гидрометслужбы в среднем составляет 10 % стоимости, потребуется около 10 лет. Необходимость закупки дорогостоящих партий сырья и материалов, оплата услуг связи, других текущих выплат для функционирования отрасли и, вместе с этим, низкая платежеспособность потребителей, несвоевременное поступление дотаций государства стало причиной неплатежеспособности и финансовой неустойчивости Гидрометслужбы на сегодняшний день. Можно говорить, что Гидрометслужба в настоящий период не имеет необходимых ресурсов для функционирования в новых условиях. Однако достаточное и своевременное финансирование наземной системы наблюдений, получения и передачи информации с учетом материалов и оборудования обеспечило бы сохранение и развитие системы гидрометобеспечения.

Финансирование научно-исследовательских работ в области гидрометеорологии требует отдельной оценки. Предпринимательская деятельность предусматривает проведение прикладных, необходимых для производства научных исследований из фонда накопления предприятия. Работы КазНИИМОСК в большинстве своем фундаментальные и рассчитаны на перспективу развития гидрометеорологии. Это единственные в Казахстане институт, подробно занимающийся проблемами изменения климата, систематизирующий и созряющий многолетние данные, и именно государство должно быть заинтересованно в продолжении этих работ. Казгидромет может взять на себя финансирование части разработок Института, касающихся непо-

средственно методов прогнозирования, и впоследствии, с развитием коммерческой деятельности Казгидромета, эта доля будет возрастать. Государственная дотация на настоящем этапе является необходимой составной частью финансирования и научных исследований Гидрометслужбы.

Вместе с этим, жесткий контроль распределения и ограниченность средств без права оказания платных услуг не предоставляет условий для развития потенциальных возможностей Гидрометслужбы: локализирует сферу деятельности, не представляет стимула для поиска новых потребителей и совершенствования выпускаемой информации. В условиях перехода к рынку, когда предпринимательство должно становиться не способом выживания, а мерой стабилизации экономики страны, коммерциализация Гидрометслужбы, той ее части, которая относится к специализированной информации для конкретных потребителей, является логичной и обоснованной. А увеличивающийся дефицит бюджета лишь ускоряет этот процесс.

Подводя итоги, следует отметить, что в общем уровень доходов Казгидромета от коммерческой деятельности в условиях развивающегося рынка несомненно возрастет.

Нашими насущными задачами по-прежнему являются следующие:

- постоянное проведение работ по оптимизации структуры, снижению себестоимости гидрометпродукции за счет уменьшения издержек, повышение ее качества. В условиях рынка выживает тот, кто производит лучший и более дешевый товар;

- обоснованное ведение маркетинговых исследований по сегментации рынка потребителей, используя приоритетность специализированного обслуживания и рекламу, а также принципы ценообразования на гидрометпродукцию;

- учиться жить в условиях рынка, изучать экономические науки, используя их рекомендации на практике, учитывать свой опыт и опыт других НГМС.

Выполнению поставленных задач будет способствовать гарантированный уровень государственного заказа на выполнение оперативно-производственной деятельности Казгидромета. Коммерциализации может подлежать лишь часть системы гидрометобеспечения, а ее основная база - наземная система сбора и обработки информации -

должна находиться в государственном управлении и быть объектом его регулирования в условиях рыночных отношений. Ни одна коммерческая структура не в состоянии содержать дорогостоящую систему наземных наблюдений.

Полная коммерциализация системы гидрометобеспечения не допустима еще и потому, что, во-первых, Казахстан несет ответственность перед мировым сообществом за предоставление метеорологической и климатической информации, прогнозов и предупреждений о стихийных и опасных гидрометеорологических явлениях, обеспечивает работу национальной сети метеорологических наблюдений, которая является частью глобальной сети наблюдений за погодой и климатом. В мире нет ни одного государства-члена ВМО, в котором эта служба содержалась бы полностью за счет коммерческой деятельности.

Во-вторых, деятельность Гидрометслужбы в форме коммерческой структуры может вызвать ряд негативных последствий, связанных с потерей информации, а в основном с тем, что могут сложиться условия, когда дорогостоящая Гидрометслужба окажется банкротом из-за неплатежеспособности, а это приведет вообще к гибели всей гидрометеорологической отрасли. Экономические последствия этого для государства, думается, раскрывать не нужно, они понятны всем. Также понимая, что сложившиеся экономические трудности в республике не позволяют сохранить финансирование Гидрометслужбы только из республиканского бюджета, да и практика показывает, что такая система финансирования в настоящее время не предоставляет условий для развития потенциальных возможностей Службы, предлагается функционирование Казгидромета осуществлять в виде комбинированной формы структуры (рис.). В такой форме содержание сети наблюдений возможно из различных источников. При этом сеть подразделяется на базовую, содержащуюся за счет республиканского бюджета, региональную, содержащуюся за счет местного бюджета (областного, районного и т.д.) и вспомогательную сеть, организованную различными заинтересованными ведомствами. Верхние уровни данной структуры Казгидромета (самостоятельного ведомства, либо находящегося в ведении министерств и др.), имеют в подчинении помимо центров по гидрометеорологии, также республиканские органы типа государственных предприятий.

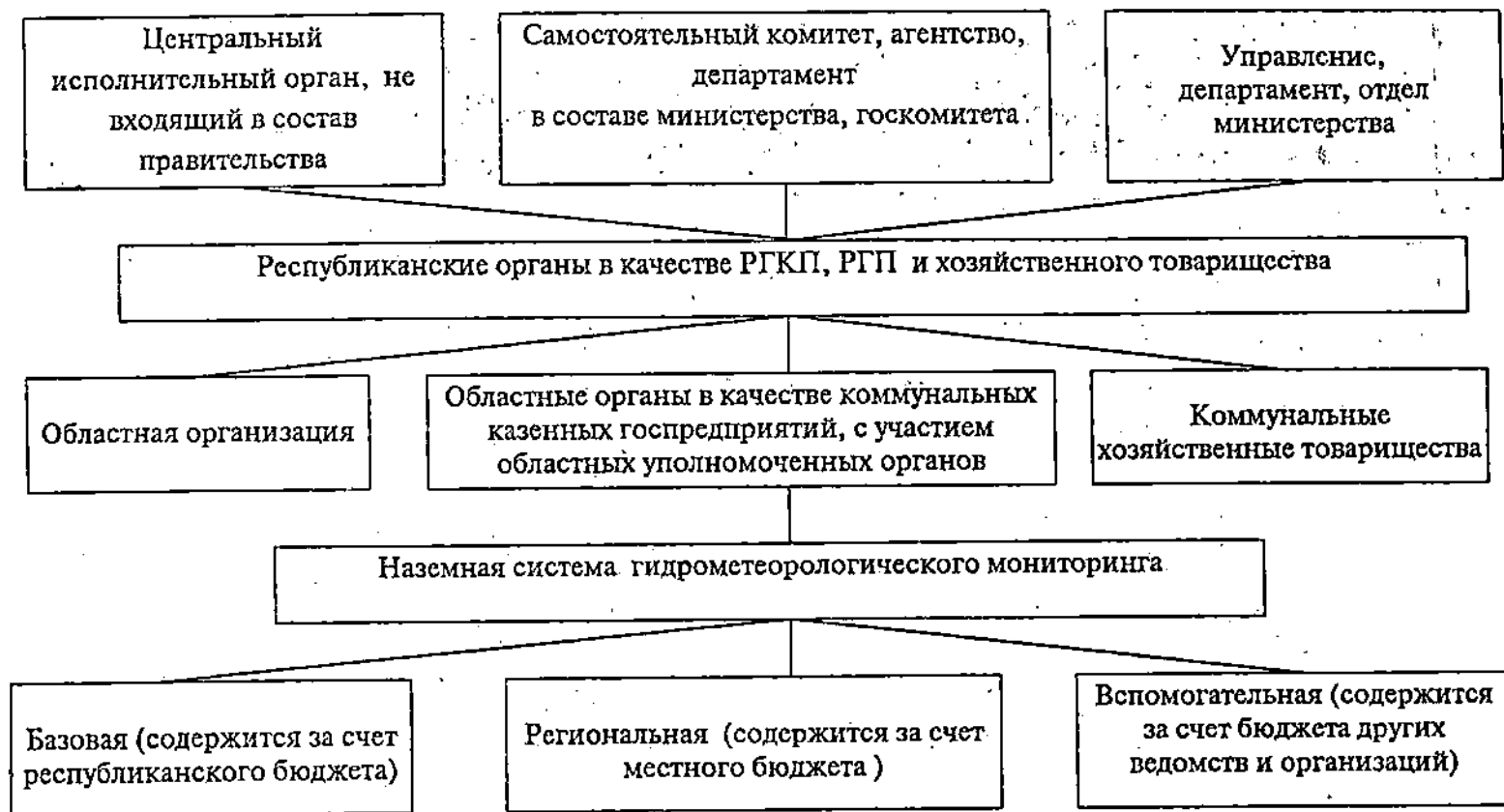


Рис. Комбинированная форма Национальной гидрометеорологической службы Казахстана

Современная структура Гидрометслужбы Казахстана содержит в себе элементы комбинированной формы, за исключением основного - утрата ведомственности и гарантированного финансирования из государственных дотаций базовой наблюдательной сети. Для оптимального функционирования Казгидромета в этой форме по предварительным расчетам потребуется 843 млн тенге в год.

Отметим еще один очень важный аспект. Любая форма деятельности предполагает наличие законодательной базы, регулирующей межотраслевые взаимодействия [9]. По мнению известного немецкого экономиста Г. Шмалена, "рыночная экономика нуждается в сильном государстве, которое разрабатывает правовые основы экономического развития и обеспечивает практическую реализацию" [6, с. 7]. Нужен "Закон о гидрометеорологической деятельности", который регламентировал бы работу НГМС и других структур с потребителями в условиях рыночной экономики. В этом законе должны быть отрегулированы взаимоотношения государственных и коммерческих гидрометеорологических предприятий, разграничены функциональные обязанности, ответственность за подтверждение прогнозов, вопросы конкуренции и защиты гидрометинформации от несанкционированного доступа, особенно при вторичном ее использовании потребителями. Существующий "Перечень" необходимо доработать положениями о порядке использования информации с указанием процедур и условий по обеспечению доступа пользователей этими данными.

Кроме того, при создании коммерческих организаций, деятельность которых связана с гидрометобеспечением, необходимо восстановить работы по проведению соответствующих экспертиз. Предлагается также на уровне Правительства принять решение о лицензировании гидрометеорологической деятельности, с передачей полномочий по проведению лицензионной работы и контроля деятельности коммерческих гидрометеорологических организаций Национальной гидрометеорологической службе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Котлер Ф. Основы маркетинга. - М.: Прогресс, 1990. - 736 с.

2. Сборник основных документов № 1. - Женева, 1991. - 220 с. (ВМО-№ 15).
3. Хоскинг А. Курс предпринимательства. - М.: Мсждунар. отноше-ния, 1993. - 352 с.
4. Шамен А.М. Вопросы управления и организации Гидрометслужбы Казахстана // Гидрометеорология и экология. - 1997. - № 4. - С. 7-23.
5. Шамен А.М. Управление и экономическая эффективность гидро-метобеспечения Казахстана. - Алматы: Гылым, 1997. - 466 с.
6. Шмален Г. Основы и проблемы экономики предприятия. - М.: Фи-нансы и статистика, 1996. - 512 с.
7. Экономика и бизнес (теория и практика предпринимательст-ва) / Под ред. В.Д. Камаева. - М.: Изд. МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1993. - 464 с.
8. Shamen A.M. Strengthening the role and status of National Hydro- meteorological Service of Kazakstan // Proceedings of the Second Technical Conference on Managment of Meteorological / Hydro- meteorological Services in Reginal Association II (Asia). Macao, 4 - 8 November, 1997. - Geneva, 1998. - P. 62-63. - (WMO/TD - № 899).
9. Shamen A.M. Correlation between meteorological policy and law/ legislations // Proceedings of the Second Technical Conference on Managment of Meteorological/Hydrometeorological Services in Reginal Association II (Asia). Macao, 4-8 November, 1997. - Geneva, 1998. - P. 183-184. - (WMO/TD - № 899).

ҚАЗАҚСТАН ГИДРОМЕТҚЫЗМЕТІНІҢ КОММЕРЦИЯЛЫҚ НЕГІЗГЕ АУЫСУ ПРОБЛЕМАЛАРЫ

Экон. ғ. канд. А.М. Шәмен

Қазгидрометтің Бас директоры,
Қазақтың қоршаған орта мониторингісі және
климат ғылыми-зерттеу институтының директоры

Қазгидрометтің Республикалық мемлекеттік қазыналық кәсіпорын статусына ауысуына байланысты оның кейбір өндірістік-қаржы қызметтерін салыстыру жұмыстары жүргізілуде. Оның негізгі позитивтік жағы қаржы табу мүмкіндігі және оларды ұтымды түрде пайдалану болып табылады. Негативті зардаптар салық алымын төлеу қажеттілігінен, коммуналдық және басқа да қызмет көрсету тарифтерінің есуіне байланысты туындап отыр. Соның салдары Қазгидромет өнімдерінің қымбаттауына және де, нәтижесінде қаржы қаражаты тапшылығының артуына әкеліп соғады. Коммерциялану тек гидрометпен камту жүйесінің бір бөлігіне ғана қолданылатынын атап өту керек. Жер үстіндегі бақылау жүйесі, ақпарат мәліметтерін жинау және өңдеу мемлекеттік болып қалуы тиіс.