

Реформирование водопроводно-канализационного хозяйства – откладывать уже больше некуда

А.Б. Бахмат, А.Д. Гуринович

В Республике Беларусь уже давно назрела необходимость реформирования существующей структуры управления ВКХ. Необходимо осуществить переход от оперативного решения технических проблем, к решению стратегических экологических, экономических, организационных, финансовых задач в коммунальном водном хозяйстве. Отсутствие четкой системы управления при отсутствии единого координационного органа, привело к тому что ВКХ в Республике Беларусь еще не получило своего оформления как самостоятельная отрасль. А в условиях дефицита финансовых ресурсов (рост дебиторской задолженности, снижение бюджетных ассигнований, сворачивание инвестиционных программ) особую социально-экономическую значимость приобретает проблема повышения эффективности организаций управления ВКХ городов и населенных пунктов Республики Беларусь. Повышение эффективности деятельности предприятий водопроводно-канализационного хозяйства возможно только при создании новой единой системы управления, способствующей устойчивому развитию водного хозяйства.

Организации ВКХ (водоканалы) городов и поселков представляют собой сложную замкнутую водохозяйственную систему, включающую в себя: водные объекты, комплекс сооружений водоснабжения (водозаборы, водоподготовку, резервуары чистой воды, водонапорные башни, насосные станции, водопроводные сети) и водоотведения (канализационные сети, сооружения очистки сточных вод и обработки их осадков), после которых очищенные сточные воды возвращаются в водные объекты. Организации ВКХ, как юридические лица, имеют право пользования водным объектом, и осуществлять эксплуатацию централизованных систем питьевого водоснабжения и канализации (ВиК).

В условиях конкурентной среды на любом рынке организации в борьбе за потребителя уменьшают издержки производства, снижая тем самым свои непроизводительные затраты. Неконкурентоспособность организаций ВКХ обусловлено, кроме наличия технологического естественного монополизма, отсутствием ценовой зависимости спроса и предложения на оказываемые услуги ВиК. Показатели производственно-хозяйственной деятельности организаций ВКХ находятся в прямой зависимости от объема потребляемой воды и оказываемых услуг канализации. При этом чем выше уровень централизации и концентрации производства воды и оказания услуг канализации, тем дешевле их стоимость.

Создание же конкурентной среды между организациями ВКХ возможно путем организации конкурса за право управлять и эксплу-

Водохозяйственная отрасль, представленная совокупностью систем водоснабжения и канализации населенных мест, промышленного и сельскохозяйственного производства, гидромелиорации и гидротехнических сооружений, рыболовством, водным транспортом, водным туризмом, а также водными объектами, имеет важнейшее значение для устойчивого развития экономики Республики Беларусь, решения экологических, экономических и социальных проблем. Однако, водохозяйственная отрасль, напрямую связанная с национальной безопасностью, до сих пор не имеет уполномоченного государственного органа управления и стратегии развития. Так же и основная подотрасль водохозяйственной отрасли - водопроводно-канализационное хозяйство (далее ВКХ), комплексно и интегрировано не регулируется государством. По масштабу решаемых целевых задач ВКХ является главной в сфере водного хозяйства и наряду со стратегическими сферами энергосбережения (электроснабжением, теплоснабжением), требует особого подхода к совершенствованию системы управления.

атировать инженерные объекты Вик (Россия, Франция) в конкретном населенном пункте, либо посредством проведения сравнительного анализа показателей деятельности водоканалов (Нидерланды, Бельгия). Конкуренция на основе сравнительного анализа по ряду показателей (индикаторов) между предприятиями ВКХ позволит им оптимизировать свою производственно-финансовую деятельность, ориентируясь на наилучшие технико-экономические показатели, а также выявить основные резервы в снижении затрат. Техническое обслуживание, строительство, ремонт объектов ВиК могут выполняться различными хозяйствующими субъектами, присутствующих на рынке ВКХ, с помощью конкурсных торгов.

Существующая система управления ВКХ в Республике Беларусь не охватывает комплексные проблемы его стратегического развития и базируется в основном на административно-командном механизме. Ведомственная разобщенность (решением отдельных водохозяйственных вопросов занимаются ряд министерств и комитетов: Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство природы и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения, Министерство экономики, Минсельхозпрод (департамент по мелиорации и водному хозяйству), отраслевые министерства и др.) обусловила отсутствие не только единой стратегии управления ВКХ, но и в целом водного хозяйства. Этим определяется сложившаяся негативная тенденция, когда регулирующие органы при существующей системе управления лишь следят за отношениями между организацией ВКХ и вышестоящими городскими, областными организациями жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Республиканским отраслевым органом государственного управления, проводящим государственную политику в сфере жилищно-коммунального хозяйства, частично в ВКХ, является Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. В настоящее время в компетенцию Министерства

ЖКХ входит методологическое обеспечение и координация деятельности организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства независимо от форм собственности и подчиненности, через соответствующие подчиненные структурные подразделения облисполкомов и Минского горисполкома, контроль за исполнением данными организациями правил и норм технической эксплуатации.

Одной из задач Министерства жилищно-коммунального хозяйства является разработка комплексных целевых программ республиканского значения, схем развития городской инфраструктуры и размещения организаций коммунальной формы собственности системы жилищно-коммунального хозяйства; разработка и согласование в установленном порядке программы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Следует отметить, что в настоящее время Министерство ЖКХ не способно решать поставленные задачи ввиду отсутствия научно-исследовательских институтов и профессиональных кадров в самом министерстве, а также не желанием привлекать специалистов со стороны.

Согласно статье 12 Закона «О питьевом водоснабжении», «управление централизованными системами питьевого водоснабжения осуществляется, как правило, предприятиями питьевого водоснабжения, подчиненными органу государственного управления ЖКХ, которым собственник делегирует право на управление. Собственник может самостоятельно осуществлять управление централизованными системами питьевого водоснабжения. Собственники централизованных систем питьевого водоснабжения и (или) предприятия питьевого водоснабжения используют водные объекты в качестве источников питьевого водоснабжения в соответствии с требованиями Водного кодекса Республики Беларусь».

Ключевой уровень органов государственного управления в сфере ЖКХ представляют областные управления жилищно-коммуналь-



ВОДЯНОЙ

С умом и сердцем...

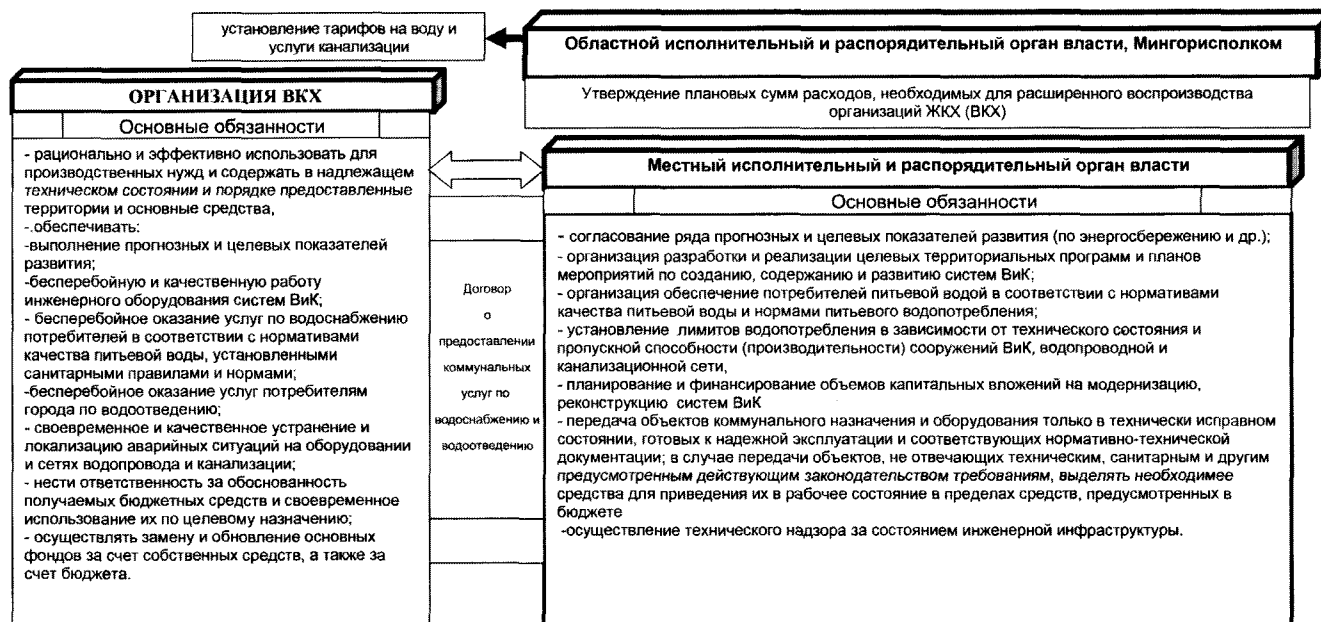


Рисунок 1.1 - Взаимоотношение организации ВКХ с собственником инженерной инфраструктуры

ного хозяйства. Управление жилищно-коммунального хозяйства облисполкома является структурным подразделением облисполкома, осуществляющим руководство организациями жилищно-коммунального хозяйства области. В своей деятельности управление подчиняется облисполкому и Министерству жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь. В систему управления входят: областные унитарные предприятия жилищно-коммунального хозяйства, унитарные предприятия жилищно-коммунального хозяйства областного города и районные унитарные предприятия жилищно-коммунального хозяйства области; другие организации, созданные в установленном порядке. Несмотря на наличие конкретных нормативных правовых актов, система управления жилищно-коммунальным хозяйством на уровне областей страны и г. Минска разнородна как по своей организационной структуре, так и по источникам финансирования ее деятельности.

Управления ЖКХ облисполкомов утверждают значения следующих целевых показателей для организаций ВКХ: рентабельность продаж, %; чистая прибыль, тыс. руб.; снижение уровня затрат на производство продукции, работ, услуг, в %; снижение просроченной задолженности населения за воду и услуги канализации, % к предыдущему году; снижение удельных норм расходов электрической энергии на подъем и подачу воды, на перекачку и очистку сточных вод; уровень потерь и неучтенных расходов воды, % и др. Отсутствие постановки областным управлением ЖКХ конкретных стратегических задач перед организациями ВКХ, исходя из их отраслевой специфики, зачастую приводит к их невыполнению и ориентированию преимущественно на выполнение текущих заданий (например, увеличение объемов оказываемых платных услуг) в ущерб среднесрочным и долгосрочным стратегическим целям (повышению качества воды, уменьшению расхода энергетических ресурсов и др.). Такой

подход к планированию способствует тому, что административно – управленческим персоналом организацией ВКХ не пересматриваются цели по повышению качества обслуживания потребителей, снижению аварийности на инженерных сетях в условиях изменяющейся внешней среды. Городское (районное) предприятие жилищно-коммунального хозяйства является последним звеном в структуре управления жилищно-коммунальным хозяйством и на уровне региона (города или района) концентрирует в себе выполнение всего комплекса задач и мероприятий, возложенных на жилищно-коммунальное хозяйство, по отношению к конечному потребителю продукции и услуг, в том числе связанных с водоснабжением и канализацией. В обязанности городской (районной) организации ЖКХ входит: оказание помощи предприятию ВКХ в реконструкции, модернизации, строительстве новых производственных мощностей; контроль за экологически правильной эксплуатацией объектов; согласование и контроль за выполнением комплексных планов развития организаций ВКХ.

В ряде областей (Гродненская, Гомельская, Витебская, Могилевская) в структуру областного исполнительного комитета включены и областные организации ВКХ. Создание областных организаций ВКХ в конце 90-х годов было продиктовано необходимостью проведения единой инвестиционной и технической политики в сфере ВКХ в Республике Беларусь.

Так, областные организации ВКХ, получили право осуществлять функции заказчика по строительству и реконструкции объектов ВиК. Однако на практике, влияя на процессы развития ВКХ осталось прерогативой собственника инженерной инфраструктуры. В настоящее время основные функции областных организаций ВКХ сводятся лишь к контролю за выполнением производственных программ доводимых до городских (районных) организаций ВКХ областными управлениями ЖКХ и анализом

статистической информации по результатам их производственно-хозяйственной деятельности. Основную свою задачу по проведению единой экономической, научно-технической и инвестиционной политики областные предприятия ВКХ не выполняют.

Как показывает, практика областная организация ВКХ в области управления деятельностью организации ВКХ является лишь дополнительным надстроечным органом контроля между областными и республиканскими органами управления ЖКХ. Реальной защиты интересов организации ВКХ со стороны облводоканалов не происходит.

Наиболее же тесное взаимодействие администрация организации ВКХ осуществляет с представителями местного исполнительного и распорядительного органа власти, которые являются основными собственниками инженерной инфраструктуры систем ВиК.

Организация ВКХ заключает договор с городским (районным) исполнительным комитетом по бесперебойному обеспечению потребителей водой питьевого качества, а также оказанию услуг по пропуску и очистке стоков. Следует отметить, что в договоре отсутствуют конкретные целевые показатели развития ВКХ в регионе (городе). Существующая в настоящее время система договорных отношений не позволяет организации ВКХ действовать самостоятельно и сосредоточиться на своей основной цели – предоставлении воды и оказании услуг канализации для населения. В целях упорядочения взаимоотношений между организацией ВКХ и собственником инфраструктуры систем ВиК, стабилизации финансового состояния и повышения инвестиционной привлекательности организаций ВКХ со стороны внешних и внутренних инвесторов регулирование отношений должно осуществляться посредством заключения договора на управление систем ВиК (сервисного контракта). В контракте должны быть четко распределены



обязанности между заинтересованными сторонами, ответственность при принятии необоснованных решений, границы осуществления контроля со стороны местного исполнительного и распорядительного органа власти; прописаны стимулы для достижения значений организацией ВКХ целевых показателей (индикаторов) развития. Зачастую местные власти решают водохозяйственные проблемы с позиции своих собственных интересов без учета интересов ВКХ, как единой системы. В период экономической нестабильности, дефицита бюджетных средств, увеличивается вероятность, что местные исполнительные и распорядительные органы власти, осуществляют перераспределение прибыли, остающейся в распоряжении организации ВКХ на покрытие убытков от других видов коммунальных услуг, оказываемых управлением ЖКХ населению (ритуальные услуги, услуги по благоустройству и др.). Именно местный орган власти определяет схему финансовых и юридических взаимоотношений между потребителями услуг и организацией ВКХ, что влияет как на финансовое состояние организации, так и на возможность аккумулирования средств для постепенного погашения кредитов и процентов. Процесс планирования инвестиций из местного бюджета на развитие, модернизацию инженерной инфраструктуры систем ВКХ носит зачастую произвольный характер, отсутствуют в настоящее время четкие критерии для оценки эффективности инвестиционных проектов, направленных на развитие ВКХ.

Сфера ВКХ представляет собой более 1 400 организаций, а существующая инженерная инфраструктура включает 788 насосных станций систем водоснабжения, 384 станций обезжелезивания, 1 250 очистных сооружений сточных вод, 2450 канализационных насосных станций, 31,1 тыс. км водопроводных сетей и т.д.

Для Беларуси характерно наличие разных организационных форм управления предприятиями ВКХ (самостоятельные унитарные предприятия ВКХ, дочерние унитарные предприятия и филиалы ВКХ в составе городских и районных многопрофильных управлений ЖКХ).

Производство воды и оказание услуг канализации в системе жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) Республики Беларусь по состоянию на 01.01.2014 год оказывали 136 организаций. При этом 24 из них (17,6% от общего числа организаций, оказывающих данный вид услуг) являлись специализированными юридически самостоятельными организациями ВКХ, остальные – комплексными организациями по оказанию жилищно-коммунальных услуг (многопрофильные управления ЖКХ). На юридически самостоятельные организации ВКХ приходится порядка 66% от общего объема оказываемых услуг водоснабжения и 71% от общего объема услуг канализации. Юридически самостоятельными организациями ВКХ в Республике Беларусь являются 25 водоканалов по состоянию на 01.01.2015г.: г. Минска, областных центров, 6 городов с численностью населения

свыше 100 тыс. человек (кроме г. Мозыря), 5 городов из 10 с численностью населения 50-100 тыс. человек (Жодино, Молодечно, Полоцк и др.), 7 водоканалов в районных центрах (Шклов, Осиповичи, Кричев, Быхов, Пружаны и др.).

При действующей системе управления ВКХ, в большинстве случаев организации этой сферы в средних городах Беларуси входят в структурные подразделения управлений ЖКХ, что предопределяет постоянное вмешательство городской администрации и руководства вышестоящего коммунального предприятия во внутриводохозяйственную деятельность указанных предприятий.

Распоряжением Главы государства от 4 февраля 2014 года № 33р была создана рабочая группа по проблемным вопросам в жилищно-коммунальном хозяйстве под руководством на тот период председателя Комитета государственного контроля (КГК) Беларуси Александра Якобсона. Ключевой целью, которую поставил Президент Республики Беларусь перед рабочей группой, была следующая: выработать и реализовать конкретные предложения по решению проблемных вопросов и дальнейшему развитию жилищно-коммунального хозяйства страны (ЖКХ). В состав группы были включены представители Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства энергетики, Министерства архитектуры и строительства, Министерства ЖКХ, ОАО «НИИ Стройэкономика», УО «Белорусский национальный технический университет», КГК, Министерства социальной защиты и труда.

В рамках проведенных заседаний, в том числе выездных, рабочей группой были рассмотрены все основные аспекты функционирования организаций жилищно-коммунального хозяйства, изучен положительный отечественный и зарубежный опыт работы в данной сфере, выявлены основные проблемы, препятствующие развитию указанной отрасли. По результатам деятельности рабочей группой были выработаны предложения по решению проблемных вопросов и дальнейшему развитию жилищно-коммунального хозяйства, направленные на совершенствование структуры управления, системы формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, повышение качества предоставляемых услуг и др. Отдельные предложения нашли свое отражение в проекте Указа Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства», который так и не был принят до сегодняшнего дня.

Несмотря на принятие ряда государственных программ по развитию ВКХ, в настоящее время целостная система управления водоканалами в республике практически отсутствует. В частности, несмотря на то, что Законом республики Беларусь «О питьевом водоснабжении», заданиями Республиканской программы первоочередных мер по улучшению снабжения населения питьевой водой (1998-2000г.г.), государственных программ «Чистая вода», Концепцией развития

ЖКХ Республики Беларусь на период до 2015 г. было указано на необходимость создания именно юридически самостоятельных предприятий ВКХ, на практике происходит обратная картина – число самостоятельных предприятий ВКХ ежегодно сокращается, несмотря на мировые тенденции и отсутствие надлежащего организационно-экономического обоснования.

Сохранение существующей системы управления, при которой большинство специализированных предприятий ВКХ в средних и малых городах Беларуси включены в состав многопрофильных управлений ЖКХ на правах подразделений (без юридического лица), даже при 100% оплате населением эксплуатационных издержек на услуги ВКХ не позволит решить все проблемы водного хозяйства.

В настоящее время проводится организационная работа со стороны местных органов власти в гг. Пружаны, Ивацевичи и Лунинец (Брестская область) о включении ранее юридически самостоятельных предприятий ВКХ данных городов в состав многопрофильных управлений ЖКХ на правах филиалов (без юридического лица). Это связано с тем, что в ущерб основной производственной деятельности, потере специализации организации ВКХ за счет своей деятельности покрывают убытки других видов деятельности коммунального хозяйства (благоустройство, озеленение и др.).

Реорганизация юридически самостоятельных предприятий ВКХ в структуру многопрофильных организаций ЖКХ, ведет к снижению технического уровня эксплуатации систем ВКХ, ухудшению показателей финансового состояния, ограничению самостоятельности в выборе водоканалами своей стратегии развития. При этом на сегодняшний день организациям ВКХ зачастую передаются на баланс убыточные объекты социально-бытового назначения (столовые, бани, общежития и др.), что ведет к перераспределению финансовых средств, необходимых на модернизацию основных.

Проведенный анализ показал, что на протяжении значительного периода времени организационные формы управления ВКХ (самостоятельные унитарные предприятия, дочерние унитарные предприятия, участки ВКХ в составе Г(Р)ПО ЖКХ) существенно трансформировались и видоизменялись неоднократно без надлежащего технико-экономического обоснования.

В ходе реформы ВКХ должны быть четко определены функции различных государственных учреждений, а единый орган управления организациями ВКХ должен получить автономность при проведении государственной стратегии в области ВКХ.

Основными целями создания единого органа управления и планирования развития ВКХ Республики Беларусь стали бы решение следующих задач:

- проведение научно-исследовательских работ в области технологии водоподготовки и очистки сточных вод;



ВОДЯНОЙ

С умом и сердцем...

осуществление единой инвестиционной, инновационной и научно-исследовательской политики за счет накопления и перераспределения инвестиционных средств на приоритетные ресурсосберегающие проекты и технические мероприятия. Возможен вариант внутрикорпоративного финансирования: например, за счет собственных средств организаций ВКХ, которые в данный момент имеют финансовые ресурсы, осуществить поддержку на возвратной основе другим участникам холдинга;

осуществление подготовки среднесрочных и долгосрочных планов по развитию инженерной инфраструктуры системы ВиК населенных пунктов;

- совершенствование системы финансового управления и бизнес-планирования на предприятиях ВКХ;
- консолидация финансовых ресурсов с целью эффективного инвестирования его в капиталоемкие проекты по модернизации систем ВиК;
- привлечение внебюджетных инвестиций на модернизацию существующих систем ВиК посредством реализации пакетов акций (с разрешения собственника инженерной инфраструктуры);
- создание единого центра по повышению профессиональной подготовки сотрудников водоканалов;
- повышению эффективности управления за счет координации деятельности пред-

приятий ВКХ городов и районов по обеспечению функционирования систем ВиК с учетом генплана развития территориально-административного единицы.

Государственный холдинг по водоснабжению будет обладать следующими преимуществами: реализацией эффекта масштаба используемых ресурсов (человеческих, материальных, финансовых, информационных), оптимизацией условий и стоимости поставок на предприятия ВКХ отечественных и импортных реагентов, возможностью осуществлять согласованную финансовую, инвестиционную, кредитную политику, проводить крупные научные разработки, привлечь крупные внебюджетные источники финансирования и др.

