Анализ основных факторов, влияющих на реализацию механизма государственно-частного партнерства в области управления системами водоснабжения и канализации в странах ЕЭП

Бахмат А.Б.
ОАО «НИИ Стройэкономика»
Минск, Беларусь

Реферат

В статье произведен анализ основных факторов, влияющих на реализацию механизма государственно-частного партнерства в области управления системами водоснабжения и канализации в странах единого экономического пространства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, водоснабжение, канализация, коммунальные услуги.

Введение.

Государственная поддержка является важным инструментом государственной социально-экономической политики страны, имеющей целью ускоренное развитие национальной экономики, ее интеграцию в мировые хозяйственные

В бывшем СССР строительство инфраструктурных объектов в области водоснабжения и канализации осуществлялось в основном за счет бюджетных средств. При этом вводимые объекты водоснабжения и канализации (ВиК) были избыточно энергозатратны, в связи с тем, что при их проектировании закладывались чрезмерно высокие нормативы расхода воды и резерв мощности на перспективу роста водопотребления. Высокие эксплуатационные издержки покрывались в основном за счет перекрестного субсидирования со стороны промышленных предприятий, вследствие этого население не было заинтересовано в рациональном водопользовании.

Ликвидация СССР привела к коренному изменению не только системы управления, но и формированию новых механизмов по

привлечению внебюджетных средств для решения существующих проблем в области водоснабжения и водоотведения.

Основная часть

Повышение качества государственного управления, развитие законодательной базы, положительная динамика в доходах населения, развитие промышленного сектора, рост объемов вводимого жилья – все эти факторы создают предпосылки в настоящее время для реализации государственно-частного партнерства в области водоснабжения и канализации в странах единого экономического партнерства (ЕЭП). Государственно-частное партнерство (ГЧП) в коммунальном водном хозяйстве представляет собой систему отношений между органом местной власти и частной организацией, в которых частной компании делегируется самостоятельная роль посредством проведения конкурсных торгов в планировании, финансировании и реализации услуг ВиК [1; С.13]. В зависимости от того, кто является собственником инженерной инфраструктуры, кто несет расходы по строительству объектов ВиК, кто обеспечивает эксплуатацию сооружений, кто несет инвестиционный риск, а также от срока действия договора между государственным и частным сектором различают следующие формы делегированного управления: контракт на управление; аренда; концессия; BOOT (от анг. Build-Own-Operate Transfer-Строить-Владеть-Управлять-Передавать в собственность). Основной чертой, отличающую частную делегированную модель управления от государственной (муниципальной) формы предоставления услуг ВиК является распределение рисков и вознаграждений при реализации инвестиционных проектов между заинтересованными сторонами через систему договорных отношений.

В Казахстане частные операторы в 2008 году оказывали услуги водоснабжения около 41 %, а в Российской Федерации – более 27 % от всей численности населения, подключенной к централизованным системам ВиК [2]. В Российской Федерации с частными операторами в области водоснабжения и канализации в основном заключаются договора долгосрочной аренды с инвестиционными обязательствами, в Казахстане используются различные типы контрактов на делегированное управление инфраструктурными

объектами (концессии и доверительное управление). Наиболее привлекательными для развития государственно-частного партнерства остается рынок Российской Федерации, главным образом по причине емкости рынка коммунальных услуг, принятия ряда нормативно-правовых актов Федерального Закона «О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», Федерального закона «О концессионных соглашениях»; включения «инвестиционной составляющей» в тариф на воду в ряде крупных городов (Омск и др.). Кроме этого, в июле 2010 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», согласно которым тарифы на услуги ВиК, оказываемые концессионером потребителям, можно устанавливать на срок до 5 лет исходя из нормы доходности инвестированного капитала. Основной тенденцией, начиная с 2003 года, в Российской Федерации является приход на рынок водных коммунальных услуг крупных частных национальных управляющих компаний (наиболее влиятельными из которых являются ОАО «Российские коммунальные системы» («РКС»), ОАО «Евразийский», ООО «Росводоканал»). В частности под управлением (на условиях аренды инженерной инфраструктуры) «Росводоканал» (крупнейший частный оператор Российской Федерации) функционируют предприятия ВКХ в восьми регионах России (Барнаул, Калуга и Калужская область, Краснодар, Омск, Оренбург, Тверь, Тюмень), а также в Луганской области Украины, с суммарной численностью обслуживаемого населения свыше 7,5 млн. человек. Договоры, по которым работают дочерние общества ООО «Росводоканал» в России, являются долгосрочными договорами аренды, заключенными без проведения конкурсов. В настоящее время, согласно требованиям Европейского банка реконструкции и развития (кредитора данного оператора) компания «Росводоканал» обязалась пересмотреть существующие договоры с российскими городами и включить в них целевые показатели по обслуживанию инженерных сетей и штрафные санкции за их нарушение. ОАО «РКС» предоставляет услуги водоснабжения и водоотведения в 5 регионах России (Амурская область, Кировская

область, Пермский край и др.) для более 2 млн. потребителей [2]. ОАО «Евразийский» реализует следующие крупные инфраструктурные проекты в сфере водоснабжения и водоотведения: «Чистый Дон» (г. Ростов-на-Дону); «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области»; «Программа реабилитации и развития системы водоснабжения и канализации объектов водопроводно-канализационного хозяйства ряда городов Азово-Черноморского побережья» [3]. Кроме этого в России реализуется значительное количество проектов в секторе водоснабжения, кредитуемых Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирным банком (г. Уфа, Печора, Астрахань, Ярославль, Казань и др.).

По данным местного Агентства по регулированию естественных монополий (орган, отвечающий за регулирование тарифов на товары и услуги) в сфере водоснабжения и водоотведения Казахстана действуют 413 предприятий, оказывающих услуги водоснабжения и водоотведения, 48 % из них находятся в частной собственности (преимущественно в малых городах). В Казахстане деятельность предприятий в рамках ГЧП регулируется как общим законодательством – Закон «О государственных закупках», Закон «О естественных монополиях и регулируемых рынках», так и специальным – Законом «О концессиях», Водным кодексом. В целях поддержки деятельности концессионера в Казахстане были введены новые виды государственной поддержки в виде софинансирования концессионного проекта на этапе строительства объекта посредством осуществления бюджетных инвестиций, предоставления гарантий потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг), компенсации определенного объема инвестиционных затрат концессионера. В целях содействия методическому обеспечению реализации концессионных проектов в июле 2008 года постановлением Правительства Республики Казахстан была создана специализированная организация АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства». Несмотря на принятие ряда нормативно-правовых актов в коммунальном секторе в Республике Казахстан по-прежнему

имеются правовые препятствия для развития механизмов государственно-частного партнерства, в основном в распределении ответственности между сторонами [2]. В качестве положительного примера по привлечению частного капитала и инициативы (например, создание собственного производства полиэтиленовых труб, внедрение новых методов управления) в Казахстане следует изучить опыт ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг» г. Шымкента. Наряду с этим существует и неудачный опыт по привлечению частных компаний в сферу управления инженерной инфраструктурой систем ВиК Казахстана (г. Усть-Каменогорск, г. Алматы) [4].

Проведенный анализ практики государственно-частного партнерства в области водоснабжения в Казахстане и Российской Федерации позволяет выявить основные факторы для успешной реализации инфраструктурных проектов в данной сфере: политическая поддержка местных органов власти (собственников инженерной инфраструктуры); установление экономически обоснованных тарифов; внедрение механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования; распределение рисков (строительных, эксплуатационных, финансовых) и ответственности между собственником инженерной инфраструктуры и оператором посредством заключения инвестиционного контракта и тарифного соглашения; внедрение системы стимулирования за выполнение индикативных показателей; установление договорных отношений; информированность населения о предстоящих реформах (готовность населения принять частного оператора). В основном, как показал проведенный анализ опыт участия частных компаний на основе концессии (аренды) в управлении системами водоснабжения и канализации в Российской Федерации и Казахстане, не дает однозначной положительной оценки преимущества механизма государственно-частного партнерства в ВКХ по сравнению с другими моделями управления в секторе водоснабжения и водоотведения. Во многом данная ситуация объясняется ненадлежащей оценкой приведенных выше факторов. С одной стороны привлечение частных операторов через заключение с ними договоров на долгосрочную аренду муниципальных объектов ВиК, концессионных соглашений или

других контрактов на делегированное управление ведет к повышению качества и надежности предоставления водных коммунальных услуг за счет привлечения значительных финансовых ресурсов для модернизации и строительства. В частности передача в доверительное управление предприятие водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в городе Твери (ООО «Тверь Водоканал») компании «Росводоканал» за период с 2007 по 2009 г. позволило достигнуть следующих результатов: потребление энергии снижено на 14 %; непроизводственные потери воды сократились на 20 %, количество крупных аварий уменьшилось в 2,5 раза [5]. С другой стороны в ряде российских городов (Воронеж, Орск и др.) передача предприятий в управление частным компаниям происходила без конкурсной основы, без утвержденного плана развития инженерной инфраструктуры и бизнес-плана реализации инвестиционного проекта.

Основное внимание частные инвесторы на рынке коммунальных услуг Российской Федерации и Казахстана уделяют именно получению максимальной прибыли, а уже затем организации эффективной эксплуатации систем водоснабжения и канализации. Тарифная политика должна, наоборот, вести к минимизации эксплуатационных издержек за счет внедрения инновационных разработок и современных технологий. Во многом это связано с некачественной проработкой договорных отношений и отсутствием понимания термина экономически обоснованные тарифы, зачастую тарифы на воду сразу повышаются на 100-200 %, исходя из экономических интересов инвестора. При формировании тарифов частный оператор просто суммирует все понесенные затраты с учетом собственной нормы доходности, при этом не учитывая платежеспособный спрос потребителей в данном регионе. Так, основными проблемами, с которыми столкнулся при реализации инвестиционных проектов по водоснабжению региональный холдинг «Дон ВК Юг» — это неплатежи за оказанные услуги ВиК со стороны муниципальных предприятий шахтерских городов Ростовской области. Передача муниципального имущества предприятия ВКХ в 2001 г. местным органом власти в г. Сызрани (Самарская область), в доверительное управление обществу с ограниченной ответственностью – ООО «Сызраньводоканал»

вызвало необоснованное значительное увеличение тарифов на воду [6; С.50]. В течение определенного времени аренды инженерных сетей систем ВиК г. Пермь ООО «Новогор-Прикамье», данный оператор незаконно взимал плату за подключение к сетям водоснабжения в отсутствии инвестиционной программы и утвержденных тарифов, к такому мнению по результатам проверки пришли сотрудники прокуратуры г. Перми. Основными факторами, напрямую воздействующими на величину тарифа на услуги водоснабжения и канализации, являются: повышение качества водоподготовки в соответствии с требованиями национальных стандартов, замена существующих и строительство новых систем водоснабжения (физическое и моральное состояние инженерной инфраструктуры); спрос со стороны водопотребителей; существующая на предприятии система учета, планирования эксплуатационных затрат; количество установленных счетчиков и наличие информационных данных для учета (техническая возможность измерять потребление воды и затраты на учет); организационная форма управления. Структура тарифа и зона ответственности за управление, эксплуатацию, финансирование всех систем водоснабжения и канализации между собственником и эксплуатирующей организации во многом зависят от модели государственно-частного партнерства (аренда, концессия). Важным аспектом реализации государственно-частного партнерства, как показал опыт России и Казахстана, является не столько выбор организационно-правовой модели, сколько распределение рисков и ответственности между собственником инженерной инфраструктуры и эксплуатирующей компанией через обязательное соглашение (сервисный договор) с установлением регулирующих механизмов, определяющих принципы установления обоснованных тарифов, соблюдения соответствующих стандартов качества и безопасности оказываемых услуг водоснабжения и канализации.

Заключение.

В Республике Беларусь частный сектор в ВКХ до настоящего времени не привлекался, возможности его привлечения без серьезных изменений в тарифной политике и институциональной сфере весьма затруднительны. Тарифы на воду должны

рассчитываться в каждом конкретном случае самим предприятием водоснабжения с учетом бизнес-плана его развития. Как показывает опыт европейских стран, в соответствии с законодательством, представители некоммерческих организаций и СМИ могут принимать участие в процессе установления тарифов и их обсуждении. Утверждение тарифов для населения должно находиться согласно Статье 8 Закону «О питьевом водоснабжении» (№ 2111-3 от 24.06.1999 г.) в компетенции местных Советов депутатов исполнительных и распорядительных органов. Однако, как показывает анализ установление тарифов на воду для населения, осуществляется директивным способом, тем самым в Беларуси до сих пор сохраняется представление о воде как о социальном товаре. Отсюда практически все отечественные предприятия (участки) ВКХ без учета дотаций со стороны бюджета и платежей со стороны прочих потребителей (промышленных предприятий), покрывающих плановые недоборы от населения за услуги ВиК, являются убыточными.

Кроме совершенствования тарифной политики в Республике Беларусь необходимо изменить существующий организационный механизм взаимоотношений между собственником инфраструктуры и эксплуатирующей ее на правах хозяйственного ведения организацией. В целях упорядочения взаимоотношений и распределению рисков между эксплуатирующим объекты систем ВиК предприятием и собственником данной инфраструктуры регулирование отношений по оказанию коммунальных услуг, управлению системами ВиК должно осуществляться посредством заключения договора на управление (сервисного контракта). В данном договоре 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 предприятием ВКХ целевых показателей развития, устанавливаемых городской администрацией. Например, снизить непроизводственные потери воды с 15–20 % до общеевропейских стандартов – 5–10 %; уменьшить количество аварий с 2-3 до 0,5 в год на 1 км инженерной сети ВиК; снизить

расход электроэнергии на подъем воды с 800 до 500 кВт-ч на 1000 $м^3$ и др. В случае несоблюдения установленных значений целевых показателей – местный орган власти, может в силу договорных обязательств, как уменьшить сумму инвестиционных средств (дотаций) на финансирование реализации инвестиционного проекта предприятию ВКХ, так и применить экономические санкции за нарушение оператором договорных обязательств.

Оценка опыта Российской Федерации и Казахстана по привлечению частных операторов к управлению коммунальной инфраструктурой свидетельствует, что создание эффективного государственно-частного партнерство в Беларуси в ближайшее время можно при выполнении следующих условий:

— разработка нормативно-правовых актов, касающихся правовых вопросов взаимоотношения между собственником инженерной инфраструктуры и частной компанией. Как показывает анализ российского и казахского опыта инвесторы не уверены в возврате собственных средств за период управления инженерной инфраструктурой из-за существующей тарифной политики, наличия перекрестного субсидирования, что затрудняет даже среднесрочное (на 5-10 лет) инвестиционное планирование;

— заключение договоров на управление инженерной инфраструктурой с целью упорядочения взаимоотношений между местным органом власти и организацией ВКХ, повышения эффективности эксплуатации систем ВиК, финансовой и управленческой самостоятельности водоканала за счет привлечения частного капитала и инициативы без значительного повышения роста тарифов, в отличие от концессионных соглашений, которые сразу требуют полного возмещения затрат;

— включение экономически обоснованной «инвестиционной составляющей» в тариф, что даст возможность окупить инвестиции в строительство, реконструкцию объектов ВиК. Местный орган власти должен устанавливать самостоятельно размер тарифа с учетом предоставленного ему оператором на рассмотрение бизнес-плана развития предприятия ВКХ и инженерной инфраструктуры с ежегодной индексацией отдельных статей расходов в соответствие с отраслевой инфляцией. Экономическое обоснование тарифа

инвестором для полного возмещения всех издержек должно учитывать платежеспособный спрос населения в данном регионе;

— создание в Республике Беларусь независимого регулирующего органа, который бы занимался тарифным регулированием, осуществлял сравнительный анализ по установленным критериям (показателям результативности) эффективности деятельности предприятий ВКХ. Независимый орган мог бы функционировать по аналогии с английским Управлением по водоснабжению и водоотведению (OFWAT), в компетенцию которого входит утверждение тарифов для британских компаний по водоснабжению на 5 лет;

— создание условий для обеспечения прозрачности при проведении конкурсов на право эксплуатировать инженерные сети путем заключения договоров на управление (аренда, концессия). Для повышения эффективности принятия управленческих решений участникам конкурсных торгов необходимо будет подготовить экономически обоснованный план мероприятий по решению существующих в данном населенном пункте водохозяйственных проблем с достижением целевых показателей развития ВКХ, устанавливаемых собственником инженерной инфраструктуры.

Ключевым преимуществом внедрения государственно-частного партнерства в сектор ВКХ в странах ЕЭП является создание конкурентной борьбы не за рынок, а за право обсуживать инженерные сети и коммуникации. Наиболее приемлемыми формами взаимодействия государственного и частного сектора в Республике Беларусь на начальной стадии могут стать договоры на управление с дальнейшим переходом на договоры аренды коммунальной инфраструктуры. Следует отметить, что при выборе базовой модели государственно-частного партнерства в ВКХ в целесообразно учитывать значения следующих показателей: сумму накопленной амортизации (износ) инженерных сетей и оборудования систем ВиК; численность населения, подключенного к централизованным системам ВиК; уровень платежеспособности населения данного региона; бюджетный потенциал города; уровень развития промышленности. По результатам реализации договоров на управление, местный орган власти сможет оценить работу предприятия-оператора по достигнутым целевым показателям, и

примет решение относительно заключения с ним долговременного контракта (аренды и инвестиционными обязательствами) и установления среднесрочных тарифных соглашений. При этом, инженерная инфраструктура, находящаяся в коммунальной собственности местного органа власти, передается при реорганизации унитарного предприятия ВКХ в акционерное общество в аренду вначале по нулевой ставке, и только при выходе на 90-100% оплату населением коммунальных услуг арендные платежи будут учитывать рыночную стоимость переданных в доверительное управление объектов водоснабжения и канализации.

В современных условиях бюджетного дефицита в Республике Беларусь необходимо постепенно отказываться от дотационного способа финансирования ВКХ со стороны местного (республиканского) бюджета, и по мере улучшения экономического состояния в обществе переходить на путь самофинансирования сферы водоснабжения посредством создания и внедрения государственно-частного партнерства по привлечению внебюджетных инвестиций, а также изменения системы ценообразования на услуги ВиК. Дополнительные средства (кредитных ресурсы частных отечественных и иностранных инвесторов) для развития инженерной инфраструктуры можно привлечь посредством акционирования унитарных предприятий ВКХ, что совместно с интеграцией с международными финансовыми организациями (в частности МБРР, ЕБРР), в итоге повысит эффективность деятельности всего сектора водоснабжения и водоотведения. Возможным экономическим аспектом внедрения государственно-частного партнерства в ряде крупных и средних городах Беларуси (Жодино, Барановичи, Бобруйск, Слоним, Гродно и др.) может стать снижение финансовой нагрузки местных органов власти и перераспределение средств именно на развитие систем ВиК всего региона (в том числе на развитие сельскохозяйственного водоснабжения).

Список использованных источников

1. Винницький, Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б.

Винницький, М. Лендьел, Б. Онищук, П. Сегварі – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.

2. Обзор участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА // Институт экономики города, 2009г.

3. Программа реабилитации и развития системы водоснабжения и канализации объектов водоканализационного хозяйства ряда городов Азово-Черноморского побережья.- [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.evraziyskiy.ru/projects/black_sea/.

4. Материалы регионального совещания по вопросам участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА Москва, Минрегион, 28-29 января 2010 года. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oecd.org/dataoecd/15/26/48493953.pdf. - Дата доступа: 07.03.2012.

5. Новости ООО «Тверь Водоканал» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rosvodokanal.ru/ru/company/structure/tver/tver-press/index.php?from4=4&id4=1250. - Дата доступа: 08.08.2011.

6. Тарифное регулирование водоснабжения в странах СНГ / С.Б. Сиваев // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера.—2003.—№2— Часть 1—С.41-55.