

Организационная модернизация водопроводно-канализационного хозяйства Республики Беларусь посредством создания интегрированной структуры

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

Реферат

Проведен анализ зарубежного опыта функционирования интегрированных структур в водном хозяйстве. По результатам, которого предложен вариант по созданию государственного холдинга по водоснабжению с участием государства в Республике Беларусь. Определен основной эффект от создания интегрированной компании в ВКХ.

Ключевые слова: водопроводно-канализационное хозяйство, системы водоснабжения и канализации, транснациональные компании, модель частного управления, холдинг, управляющая компания, открытое акционерное общество, эффект от интеграции

Введение

В настоящее время в Республике Беларусь назрела необходимость совершенствования существующей структуры управления водопроводно-канализационным хозяйством (ВКХ). То есть осуществить переход от оперативного решения в основном технических проблем в водном хозяйстве к решению стратегических экологических, экономических, организационных, финансовых задач, в частности осуществить поиск новых источников финансирования развития объектов инженерной инфраструктуры в современных условиях. Повышение эффективности деятельности предприятий ВКХ возможно только при создании новой системы управления, способствующей устойчивому развитию коммунального водного хозяйства.

В Республике Беларусь имеется опыт по концентрации материальных ресурсов в целях повышения эффективности работы объектов водоснабжения и канализации путем ускоренного

внедрения передовой техники и технологии в производственный процесс. Так, в конце 90-х гг. XX века в Республике Беларусь, первой из стран СНГ, была проведена институциональная реформа ВКХ с целью совершенствования системы управления, направленная на предоставление реальной юридической самостоятельности предприятиям ВКХ путем передачи их в профессиональное управление государственному концерну «Белводоканал». Создание Министерством жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) концерна без реформирования системы финансирования, создания условия привлечения внебюджетных средств привело к тому, что местные органы власти, боясь потерять влияние и собственные интересы в коммунальном хозяйстве не заключили договора на передачу прав управления предприятиями ВКХ городов и поселков единой интегрированной структуре по водоснабжению. В результате чего концерн «Белводоканал» был преобразован в республиканское унитарное предприятие с соответствующим ограничением его полномочий, а затем и ликвидирован. 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, даже при росте тарифов на услуги водоснабжения не позволит решить все проблемы городского водного хозяйства. Для проведения единой политики и стратегии в области управления и планирования белорусскими предприятиями ВКХ необходимо создание холдинговой структуры, как новой интегрированной формы управления водоснабжением и водоотведением в Беларуси, с учетом воздействий со стороны внешней среды.

Основная часть

В разных странах мира система и формы управления коммунальным водным хозяйством формировались исходя из экономического и социального развития, законодательной практики, политических процессов и менталитета населения. Общим же для всех стран является то, что ответственность за продукцию и услуги водоснабжения и канализации (ВиК) несет непосредственно государство независимо от моделей управления коммунальным водным хозяйством. Исторически, водоснабжение в странах Европы

обеспечивалось непосредственно муниципалитетами. С увеличением дефицита государственного бюджета, повышением требований к качеству питьевой воды, ростом индустриализации и урбанизации в ряде стран Европы функции по оказанию услуг водоснабжения переходили к частным специализированным компаниям, при этом услуги канализации по-прежнему оставались в ведении муниципалитетов. Ужесточение европейских норм к очистке сточных вод (в 1981г. в странах Евросоюза была принята «Директива об очистке городских сточных вод»), потребовала более сложной технологии и строительство очистных сооружений, включая замену изношенных сетей канализации. Из-за отсутствия достаточного объема инвестиций в модернизацию систем канализации муниципальные органы власти, были вынуждены делегировать свои полномочия на оказание услуг по очистке сточных вод частным компаниям. В Европейском союзе в ВКХ в настоящее время расходуется порядка 75 млрд. долл. США в год на развитие и модернизацию систем ВиК, и объем инвестиций, по прогнозам, будут расти ежегодно на 7 процентов [1]. Вследствие этого в странах Южной Европы (Испания, Португалия) активно разрабатываются варианты либерализации коммунального водного хозяйства, направленные на увеличение доли частного сектора в его управлении. Согласно водным принципам, принятым в 1992 г. на конференции в Дублине, впервые вода начала рассматриваться не только как социальная услуга, но и как экономический товар. По данным Научного центра ООН по социальному развитию в 2006 г. около 90% населения в мире услуги ВиК предоставляли государственные (муниципальные предприятия) водоснабжения[2;3].

Сектор ВКХ в мировом хозяйстве высоко концентрирован. Процессы глобализации экономики способствуют формированию стратегических союзов и иным формам сотрудничества, позволяющим как расширить географический охват мировых рынков, так и повысить комплексность удовлетворения потребностей заказчиков. Возможность осуществления концессионной деятельности на объектах ВиК на основе государственно-частного партнерства является одним из основных конкурентных преимуществ для мировых холдингов по водоснабжению в реализации своего бизнеса. Порядка 10

международных корпораций по водоснабжению (преимущественно английские и французские компании), имеющие холдинговую структуру, удерживают большинство концессионных контрактов (сроком от 20 до 30 лет) на управление системами ВиК в развивающихся странах Африки, Азии, Южной Америки. Приход крупных интегрированных корпораций по водоснабжению в середине 90-х XX века в развивающиеся страны (Аргентина, Боливия, Чили, Марокко, Филиппины, ЮАР, Тайланд), а также в крупные города постсоциалистических странах (Польша, Чехия, Венгрия, Румыния и др.), был обусловлен в основном дефицитом бюджетных средств на развитие инженерной инфраструктуры. Международные холдинговые компании по водоснабжению кроме управления (эксплуатацией) систем водоснабжения и канализации могут принимать участие в строительстве крупных объектов водохозяйственной инфраструктуры, таких как очистные сооружения.

Исторически сложилось, что интегрированные компании были созданы именно в Англии и во Франции. В частности, «французская» модель управления деятельностью предприятиями ВКХ (от технического обслуживания до концессии) на муниципальном уровне осуществляется через систему договорных отношений. Эта модель идет к образованию крупных вертикально интегрированных частных компаний по водоснабжению, которые были созданы во Франции уже в 19 веке: в 1853 г. – Générale des Eaux /Vivendi Environment (в настоящее время Veolia Environment), а в 1880 г. – Societe Lyonnaise des Eaux (входит с 1997г. в структуру финансово-промышленной группы по энерго-газо-водоснабжению Suez Environnement). В 1933 г. была основана третья по величине компания Societe d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR/Bouygues) [4;5;6]. Холдинг Veolia Environment (Veolia Water - подразделение в структуре, занимающееся вопросами водоснабжения и водоотведения), оказывающий услуги ВиК более 132 млн. человек в 60 странах мира, и компания Societe Lyonnaise des Eaux (входит с 1997г. в структуру финансово-промышленной группы по энерго-газо-водоснабжению Suez Environnement) предоставляющая водные коммунальные услуги 112 млн. человек во всем мире, занимают доминирующую позицию на мировом рынке водоснабжения [5;6].

Данные интегрированные компании, при высоком техническом уровне своего развития (представляют на рынке водных услуг готовые комплексные решения — от производства сопутствующего оборудования, оказания консалтинговых, инжиниринговых услуг, проведения научных исследований, лабораторного анализа воды до проектирования, строительства и эксплуатации сооружений ВиК) используют в своей деятельности «виолентную» стратегию. Суть, которой состоит в том, что за счет масштаба от своей деятельности и удовлетворения массового спроса покупателей французские ТНК по коммунальному водному хозяйству получают контроль над значительной долей мирового рынка водоснабжения путем приобретения активов местных компаний коммунального водного хозяйства для вывоза из стран значительной части капитала для финансирования других инвестиционных проектов, входящих в сферу влияния данных корпораций. В самой Франции, как и в ряде развивающихся и постсоциалистических странах, конкуренция за право управлять системами ВиК происходит только между дочерними предприятиями трех вышеназванных французских ТНК по водоснабжению.

Модель частного управления («английская» модель) не характерна для стран Евросоюза, исключением является только Великобритания, и то не полностью. Так в Англии и Уэльсе владельцами систем ВиК являются частные компании ВКХ, а в Шотландии, Северной Ирландии – государственные предприятия коммунального водного хозяйства. В Англии и Уэльсе бывшие государственные коммунальные предприятия по водоснабжению и канализации были приватизированы в 1989 году единым масштабным действием. С 1860 г. до 1989 г. системы ВиК в Англии находились преимущественно в муниципальной собственности. До 1974 г. управление и эксплуатация систем ВиК осуществлялась примерно 1400 компаниями, из которых 1200 отвечало за канализацию и очистку сточных вод и только 200 - за водоснабжение. После реорганизации в 1974г. все услуги ВиК были переданы 10 региональным государственным управлениям ВКХ с привязкой регионов к границам основных речных бассейнов [7, С.205; 8]. В декабре 1989г. эти компании были приватизированы путем реализации их акций на Лондонской фондовой бирже на

сумму в эквиваленте равную около 8,4 млрд. долл. США[9]. В качестве собственников активов данных компаний водоснабжения выступили крупные организации - пенсионные фонды, кредитные банки, инвестиционные компании, иностранные ТНК коммунального водного хозяйства (французские и немецкие корпорации - Lyonnaise des Eaux, RWE и др.)[8].

В ходе проведенной реструктуризации были образованы 10 интегрированных компаний Thames Water, Severn Trent Water, Anglian Water, United Utilities и др., которые осуществляют непосредственно управление и эксплуатацию систем ВиК регионов, оказывая водные коммунальные услуги около 3/4 населения Англии и Уэльса. Остальную часть населения (около 25%) обслуживают 29 небольших (в настоящее время с учетом реорганизации их количество составило 21) по размеру компаний водоснабжения, которые изначально с конца XIX века были созданы как частные [8;10]. В Германии, наоборот, на рынке водных коммунальных услуг представлены, например, не крупные компании (исключение составляет холдинг RWE, действующий на международном рынке), а большое число малых и средних по размеру специализированных предприятий коммунального водного хозяйства (около 6 700 предприятий)[11;12].

Основной тенденцией, начиная с 2003г., в Российской Федерации является приход на рынок водных коммунальных услуг крупных частных национальных управляющих компаний (наиболее влиятельными из них являются ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийский», ООО «Росводоканал»). ОАО «Российские коммунальные системы» («РКС») - это единственный федеральный проект, охватывающий все проблемы коммунального хозяйства (электро-, тепло-, водоснабжению, водоотведение) в 12 регионах и почти в 200 муниципальных образованиях Российской Федерации. На сегодняшний день ряд муниципалитетов в 8 крупных и средних городах России (г. Петрозаводск, Благовещенск, Киров, Пермь, Волгоград, Тамбов, Томск) заключили с ОАО «РКС» договор долгосрочной аренды с правами модернизации инженерной инфраструктуры муниципальных предприятий ВКХ[13].

С 1949 года компания «Росводоканал» (ранее трест «Росводоканалналадка») занимается проектированием,

эксплуатацией и строительством сетей и сооружений ВиК. С 2003 г. «Росводоканал» входит в состав финансово-промышленный консорциум «Альфа-групп». Под управлением (на условиях аренды инженерной инфраструктуры сроком от 1 года до 25 лет) «Росводоканал» работают предприятия ВКХ 8 крупных городов и областей Российской Федерации и Украины: Барнаула, Калуги и Калужской области, Краснодара, Омска, Оренбурга, Твери, Тюмени, а также Луганска и Луганской области. Договоры, по которым работают дочерние общества ООО «Росводоканал» в России, являются долгосрочными договорами аренды, заключенными, как правило, конкурсных торгов [14].

С 2003 г. с усилением инициатив Правительства Российской Федерации, направленных на реструктуризацию сектора ЖКХ и привлечение в этот сектор частных инвестиций, ОАО «Евразийский» (данная инвестиционно-финансовая компания была создан в сентябре 1994г.) сосредоточило свои усилия на управлении и финансировании коммунальных проектов, в том числе, в сфере ВКХ. Ключевые бизнес-направления данной компании: реализация инфраструктурных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения (для реализации проектов в ВКХ была создана управляющая компания ООО «Евразийское водное партнерство»); энергетики; оказание инжиниринговых услуг. В настоящее время ОАО «Евразийский» реализует инвестиционный проект «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростов-на-Дону и юго-запада Ростовской области», рассчитанный до 2021г. (оператор ОАО «ПО Водоканал города Ростова-на-Дону» арендует инженерную инфраструктуру у местного муниципалитета сроком на 25 лет). Кроме этого ОАО «Евразийский» намерен разработать программу комплексной реабилитации и развития системы ВиК объектов ВКХ ряда городов Азово-Черноморского побережья (г. Ейск и др.), в том числе г. Сочи [15].

Чтобы оказаться представленным на рынке готовых комплексных решений белорусским предприятиям ВКХ, необходимо создать мощный конкурентный ресурс, сравнимый с зарубежными компаниями, а для этого в условиях трансформации экономики следует проработать вопрос о создании

интегрированной компании по водоснабжению и водоотведению. Холдинг может возникнуть в процессе передачи управляющей компании в доверительное управление части акций акционерных обществ, принадлежащих государственным органам управления (Минэкономики и др.) или собственнику инженерной инфраструктуры (местным органам власти).

Создание государственного холдинга по водоснабжению, предполагает образование в регионах на базе предприятий ВКХ в крупных и средних по размеру городах Республики Беларусь акционерных обществ. В настоящее время из 144 организаций коммунального хозяйства, оказывающих услуги по водоснабжению и канализации, юридическую и финансовую самостоятельность имеют лишь 26 предприятий ВКХ (данные водоканалы расположены, как правило, в крупных и средних по величине городах Республики Беларусь). Из 26 юридически самостоятельных предприятий ВКХ в настоящее время в Республики Беларусь лишь один водоканал имеет статус открытого акционерного общества — предприятие водопроводно-канализационного хозяйства в г. Слоним. В целях отработки эффективных форм деятельности предприятий, оказывающих услуги по водоснабжению в Республике Беларусь, привлечения внешних инвестиций на реконструкцию систем ВиК унитарное предприятие ВКХ в г. Слониме Указом Президента Республики Беларусь от 10 марта 1997 года № 188 было преобразовано в акционерное общество/ Министерству экономики Республики Беларусь принадлежат 50% акций + 1; Слонимскому райисполкому – около 35% акций; физическим лицам (сотрудникам предприятия ВКХ) – 15%. Как свидетельствует опыт деятельности ОАО «Слонимский водоканал», изменение правовой формы управления оказало положительное воздействие на сокращение затрат и норм потребления электроэнергии путем изменения системы планирования, что несомненно связано с повышением ответственности у сотрудников предприятия. Однако изменение организационной формы предприятия ВКХ в г. Слониме не повлекло за собой притока внешних инвестиций, что обусловлено действующей в Республике Беларусь тарифной политикой, недостатками в нормативной базе в части инвентаризации и оценки имущества, вносимого в виде

вклада в уставный фонд общества, отсутствием плана корпоративного развития городского водного хозяйства данного региона [16].

Без создания единого органа управления коммунальным водным хозяйством, в котором будут консолидироваться и распределяться финансовые средства на развитие инженерной инфраструктуры, изменение организационно-правовой формы унитарных отечественных предприятий ВКХ на акционерную станет лишь формальной процедурой, не затрагивающей деятельности всего предприятия ВКХ. В управляющей компании контрольный пакет акций будет принадлежать республиканскому органу управления с целью сохранения контроля над стратегически важной для экономики отрасли.

Организационная структура национальной интегрированной компании по водоснабжению предусматривает:

- управляющую компанию, которая осуществляет разработку стратегии, осуществляет инновационную деятельность, реализацию инвестиционных стратегий, инновационную политику;

- дочерние предприятия ВКХ в форме ОАО, пакет акций которых будут переданы в доверительное управление управляющей компании;

- обслуживающие организации, взаимодействующие с дочерними предприятиями в структуре холдинговой компании (предприятия по производству водохозяйственного оборудования, насосов, труб, фильтров скважинных (например, ОАО «Промбурвод»); научно-технический центр по инновациям в области водного хозяйства; проектные организации (РУП «Жилкоммунтехника», УП «Белкоммунпроект» и др.)).

Стратегия развития холдинга по водоснабжению будет ориентирована на создание единой централизованной системы управления финансами и ресурсами при широкой производственно-хозяйственной самостоятельности дочерних предприятий. Управление дочерними компаниями будет осуществлять непосредственно управляющая компания, владея более 25 процентами акций (долей в уставных фондах). После объединения предполагается создать на базе управляющей компании ряд централизованных отделов (отдел стратегического планирования и

развития, отдел инвестиций и др.). Это позволит предприятиям ВКХ (дочерним организациям) непосредственно сконцентрироваться на решении текущих технологических задач, вопросы поиска инвестиций и разработки стратегии будут находиться в компетенции управляющей компании.

Предприятия ВКХ в составе холдинга, как дочерние предприятия, сохраняют свою юридическую и оперативно-хозяйственную самостоятельность, с их участием будут приниматься стратегические решения, проводиться единая экономическая, инвестиционная и научно-техническая политика. Это приведет к росту эффективности производственно-хозяйственной деятельности дочерних предприятий ВКХ через достижение установленных в контракте целевых показателей по качеству, надежности, цене и объему оказываемых услуг ВиК.

Заключение

Создание государственного холдинга по водоснабжению будет способствовать:

— проведению дорогостоящих исследований в области технологии водоподготовки и очистки сточных вод;

— осуществлению 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 предприятий ВКХ, которые в данный момент имеют финансовые ресурсы, осуществить поддержку на возвратной основе другим участникам холдинга;

— осуществлению подготовки среднесрочных и долгосрочных планов по развитию инженерной инфраструктуры системы ВиК городов и населенных пунктов;

— консолидации финансовых ресурсов с целью эффективного инвестирования его в капиталоемкие проекты по модернизации систем ВиК;

— привлечению внебюджетных инвестиций на модернизацию существующих систем ВиК посредством реализации пакетов акций (с разрешения собственника инженерной инфраструктуры);

— созданию единого центра по повышению профессиональной подготовки сотрудников водоканалов;

— диверсификации деятельности предприятий ВКХ (выпуск бутилированной воды, производство биогаза посредством переработки осадка сточных вод и др.);

– экономии условно-постоянных издержек за счет использования эффекта масштаба, централизации ряда служб (экономических, финансовых и др.) в управляющей компании;

– повышению эффективности управления за счет координации деятельности предприятий ВКХ городов и районов по обеспечению функционирования систем ВиК с учетом генплана развития.

Создание четкой вертикали системы управления отраслью ВКХ, позволит эффективно развивать сферу водоснабжения и водоотведения в республике во взаимодействии с организациями республиканского, областного и местного уровней. В долгосрочной перспективе для конкуренции с международными ТНК по водному хозяйству за право управлять системами водоснабжения и канализации следует проработать вопрос о включении в состав интегрированного национального холдинга коммерческого специализированного банка. Ключевой идеей включения коммерческого банка в состав холдинга по водоснабжению является возможность привлечения связанных кредитных ресурсов для осуществления и реализации инвестиционных проектов. В ходе реформы водохозяйственной отрасли должны быть четко определены функции различных государственных учреждений, а государственный холдинг должен получить автономность при проведении единой государственной стратегии в области ВКХ.

Список использованных источников

1. Ллойд Мартин Партнерства между государственным и частным секторами в водопроводно-канализационном хозяйстве в регионе ВЕКЦА: состояние и рекомендации по совершенствованию предоставления услуг [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/6/35457655.pdf>. — Дата доступа: 20.03.2012.

2 Social Policies and Water Sector Reform // Markets, Business and Regulation. Programme Paper Number 3 September 2007 Prasad N., «Privatization Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years». – UNRISD, 2006

3.Бахмат А.Б. Анализ зарубежного опыта реформирования системы управления водопроводно-канализационным хозяйством [Текст] / А.Б. Бахмат // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Часть 1. Минск, 2010– С.286-299

4.Французский опыт на службе водному хозяйству [Текст] - Париж.: Министерство жилищного хозяйства инфраструктуры и транспорта, Министерство землеустройства и окружающей среды, 1998. – 25 с.

5.Water . [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.veoliaenvironnement.com/en/group/activities/water-management.aspx> Date of access: 10.10.2012

6.Lyonnaise des Eaux est une filiale de SUEZ ENVIRONNEMENT [Electronic resource]. - Mode of access:<http://www.lyonnaise-des-eaux.fr/distribution-eau-3.html>. Date of access: 25.09.2012

7. Семин В.А. Основы рационального водопользования и охраны водной среды [Текст]/ В.А. Семин // Учебное пособие для студ. вузов. – М. : Высш. шк., 2001. – 320с.:

8.Мартин Л., Итева М. Коммерциализация и регулирование сферы ВКХ в Англии и Уэльсе [Текст]/ Л.Мартин, Итева М. // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера, 2004. Часть 1. №10 — С.71-75

9. David Naarmeyer Privatizing infrastructure: options for municipal water-supply systems executive summary [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.reason.org/ps151.html> Date of access: 10.10.2012

10. European Commission The application on the polluter pays principle in Cohesion fund countries [Текст] Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities. 200 – 272 p.

11. Водный сектор в Германии. Методы и опыт [Текст]. - Берлин: Федеральное Министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности реакторов. Федеральное ведомство охраны окружающей среды на благо человека и окружающей среды, 2001 - 151 с.

12. Privatization of water supply companies in Germany: environmental aspects. [Electronic resource] / Gramel S., Urban W. 2003. Mode of access:

[http// www.iwar.bauing.tu-darmstadt.de/ WV/Deutsch/](http://www.iwar.bauing.tu-darmstadt.de/WV/Deutsch/) Date of access: 06.10.2012

13. Чернышов Л.Н. Совершенствование управления недвижимостью как фактор комплексной модернизации ЖКХ [Текст] / Л.Н. Чернышов // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера.-2006. -Часть 1. №8– С.10 -16

14. Росводоканал. О компании. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosvodokanal.ru/ru/company/overview/> - Дата доступа: 08.07.2012

15. 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/- Дата доступа: 30.11.2012

16.Шкодов В.В. Акционирование. Опыт ОАО «Слонимводоканал» [Текст] / В.В. Шкодов // Вода.—2004.— №4 – С.8-11