

Государственно-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций в жилищно-коммунальную сферу

Гуринович А.Д., Мозолевская М.О.
Белорусский национальный технический университет
Минск, Беларусь

Международный и отечественный опыт, накопленный в течение последних 15–20 лет, свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП). Такое партнерство представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса [2].

Критический уровень износа инженерных коммуникаций (систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения), достигший в среднем 60 % уровня, требует значительных капитальных вложений в реконструкцию и модернизацию основных фондов. Износ производственных и инфраструктурных объектов жилищно-коммунальной сферы составляет: износ котельных – 54,5 %, коммунальных сетей водопровода – 65,3 %, канализации – 62,5 %, тепловых сетей – 62,8 %, электрических сетей – 58,1 %, водопроводных насосных станций – 57,1 %, канализационных насосных станций – 57,1 %, очистных сооружений водопровода – 53,9 %, очистных сооружений канализации – 56,2. Порядка 40 % оборудования в коммунальном комплексе было изготовлено 20 лет назад [4].

Потребность в инвестиционных ресурсах на полное восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры оценивается примерно от 6 трлн руб. [5]. Этот объем инвестиций не может быть принят только за счет бюджетных средств, поэтому приоритетным направлением в жилищно-коммунальной сфере является формирование привлекательности отрасли путем создания условий для при-

влечения средств внебюджетных источников.

На протяжении длительного периода времени основными резервами финансирования капиталовложений в коммунальной сфере могли выступать либо внутренние (собственные) источники предприятий (прибыль, амортизационные отчисления), либо бюджетные средства. В жилищной сфере инструмент восстановления физического износа основных фондов (жилищного фонда) вообще отсутствует, т. к. начисление амортизации на восстановление жилищного фонда существующими нормами не предусмотрено. Рассматривая амортизационные отчисления как основной внутренний источник капиталовложений коммунальных предприятий, следует выделить некоторые негативные факторы. Во-первых, расходы на амортизацию, отчисляемые в соответствии с существующими нормами, совершенно не соответствуют масштабу фактического физического износа основных фондов. Во-вторых, коммунальные предприятия в 90-е гг. зачастую вынуждены были использовать амортизационные отчисления в качестве оборотных средств для своевременных расчетов с основными кредиторами – монополистами большой энергетики [6].

В сфере ЖКХ практически отсутствует практика долгосрочного кредитования. Исключение составляют лишь кредиты Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Однако предоставляемые МБРР займы не являются, по сути, частными инвестициями, т. к. их возврат осуществлялся под государственные гарантии.

Частное инвестирование развивается слабыми темпами и не соответствуют ожиданиям, на которые рассчитывают государственные органы, т. к. этому препятствуют проблемы социально-экономического, технологического, политического и правового характера.

Большая часть поставщиков коммунальных услуг функционирует в форме муниципальных унитарных предприятий. Одной из главных проблем в сфере ЖКХ является, с одной стороны, незаинтересованность хозяйствующих субъектов в повышении эффективности деятельности, с другой – наличие значительных возможностей злоупотребления предоставленной им

собственником (муниципалитетом) экономической свободой. В данном случае «экономическая свобода может использоваться отнюдь не в интересах собственника и даже не в интересах самой организации» [3, с. 76].

Недостатками муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих свою деятельность в сфере ЖКХ, являются:

- незаинтересованность в достижении положительных результатов финансовой деятельности;
- низкий уровень ответственности предприятий перед собственником за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование имущества, переданного в хозяйственное ведение или оперативное управление;
- неэффективность финансового управления, в том числе издержками производства;
- необеспеченность предприятия как единого имущественного комплекса;
- отсутствие долгосрочной и среднесрочной стратегии в деятельности предприятия, ориентация на краткосрочные результаты;
- отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия у заинтересованных сторон.

В этой связи перед государством вообще и каждым муниципалитетом в частности стоит задача реорганизации и ликвидации унитарных предприятий и создание эффективных рыночных механизмов управления жилищно-коммунальной сферой [3, с. 77]. Решение этой задачи должно предполагать развитие конкурентоспособности и привлечение частного сектора в эту сферу.

Государственно-частные партнерства являются по своей сути партнерствами между частным сектором и муниципалитетами для более эффективного обеспечения систем коммунальной инфраструктуры, а также строительства, эксплуатации и реконструкции объектов.

Государственно-частное партнерство означает не только вовлечение частного сектора в финансирование инвестиционных проектов, окупаемость которых будет осуществляться на основе доходов, полученных от эксплуатации коммунальной

инфраструктуры, но также привлечение знаний и управленческого опыта частного сектора для более эффективного, чем прежде, управления коммунальными системами в течение длительного времени [3, с. 12].

Важные элементы деятельности частной компании в жилищно-коммунальной сфере включают:

1. Свободу в повышении эффективности и снижении издержек для увеличения рентабельности и генерирования средств на финансирование капиталовложений.

2. Обеспечение эффективности капиталовложений в объекты инфраструктуры.

3. Свободу в установлении тарифов на конкурентном уровне, который обеспечивает уровень доходов, достаточный для покрытия затрат и получения прибыли в объеме, позволяющем осуществлять новые капиталовложения.

4. Свободу в осуществлении взаимодействия со своими потребителями напрямую.

В настоящее время условия ЖКХ не отвечают ни одному из перечисленных элементов. Частный сектор в этой ситуации будет выступать предпосылкой для решения этих проблем.

Организационные особенности в условиях государственно-частного партнерства будут зависеть от выбранной формы ГЧП. В мировой практике выделяют несколько форм государственно-частного партнерства:

1. Контракт на сервисное обслуживание (аутсорсинг).

2. Контракт на управление.

3. Контракт на передачу в аренду.

4. Концессионные соглашения, включая соглашения, которые традиционно называют BOT (build, operate, transfer – строить, эксплуатировать, передавать) и BOOT (build, own, operate, transfer – строить, владеть, эксплуатировать, передавать).

5. Полная приватизация, включая контракт типа BOOT. Этот метод не применим в Беларуси.

Каждая из этих форм имеет свои особенности для жилищно-коммунальной сферы (табл. 1).

Таблица 1
Особенности форм государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере

Форма ГЧП	Управление и эксплуатация объектами	Собственник активов	Достоинства	Недостатки
1	2	3	4	5
1. Контракт на сервисное обслуживание (аутсорсинг)	Собственник объектов	Органы местного самоуправления	Организация конкурсных торгов на отдельные виды работ, позволяющая значительно снизить затраты. Возможность привлечения фирм с лучшим оборудованием и специалистам для выполнения отдельных видов работ	Не обеспечивает улучшение управленческой деятельности Сохранение ответственности собственника за соблюдение нормативных требований, капиталовложения и оборотные средства, сохранение ответственности за коммерческие риски
2. Контракт на управление	Частный оператор	Органы местного самоуправления	Внедрение современных систем и методов управления. Повышение профессионального уровня управленческого персонала	Планирование и финансирование капитальных вложений и текущих расходов, а также общая ответственность за выполнение нормативных требований остается за госсектором

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
<p>3. Контракт на передачу в аренду</p>	<p>Частный оператор</p>	<p>Органы местного самоуправления</p>	<p>Сохранение госсектором права собственности на объекты, контроля за инфраструктурой и темпами ее развития Ответственность частного сектора за оборотный капитал и принятие связанных с деятельностью коммерческих рисков</p>	<p>Финансирование госсектором капитальных вложений. Необходимость точной оценки состояния основных средств, передаваемых в аренду, и системы контроля качества предоставляемых услуг</p>
<p>4. Концессионное соглашение</p>	<p>Частный оператор</p>	<p>Органы местного самоуправления</p>	<p>Значительная часть ответственности за выполнение нормативных требований перекладывается на частный сектор. Наличие у концессионера максимальных стимулов к эффективному и экономному оказанию услуг. Сохранение госсектором права собственности на объекты, контроля за инфраструктурой и темпами ее развития, а также снижение обязательств по капвложениям</p>	<p>Необходимость наличия мощной и действенной законодательной базы. Необходимость точной оценки состояния основных средств, передаваемых по договору концессии (инвентаризации). Вероятность требования концессионером включения в договор минимального условия об обязательной приемке работ (услуг) или выплате неустойки</p>

Различными также являются и цели, преследуемые каждой из сторон. Целью органов местного самоуправления при заключении договора с частным оператором является получение максимальных социально-экономических выгод от реализации проекта при минимизации бюджетных вложений. Частный сектор имеет целью максимальное увеличение своего дохода, а также повышение рентабельности вложенного капитала [2].

Высокий уровень рисков и низкая платежеспособность бытовых потребителей в странах с низким уровнем доходов приводит к сокращению инвестиций в жилищно-коммунальную сферу со стороны международных операторов и инвесторов.

В настоящее время в Беларуси могут реально развиваться только те формы государственно-частного партнерства, которые имеют существенные превосходства по сравнению с моделью унитарных предприятий.

Для органов местного самоуправления и частного бизнеса также есть свои преимущества и риски государственно-частного партнерства.

В таблице 2 представлены преимущества и риски ГЧП для органов местного самоуправления и частного бизнеса в жилищно-коммунальной сфере.

В частности, и сервисный контракт, и договор на управление оставляют за властью большее число рисков, чем она сегодня несет в рамках модели унитарных предприятий. Брать на себя новые риски власти абсолютно ни к чему.

Концессия является более приемлемой формой договора, по которому подрядчик (или концессионер) отвечает за капиталовложения. Концессионеры редко финансируют капиталовложения из своих собственных средств, предпочитая привлекать для этих целей заемный капитал в виде банковских кредитов. Компании, имеющие долгую историю успешного участия в концессиях, обычно обладают высоким кредитным рейтингом и могут брать займы с меньшими процентными ставками, нежели те компании, у которых нет кредитной истории.

Таблица 2

Преимущества и риски ГЧП для органов местного самоуправления и частного бизнеса в жилищно-коммунальной сфере

Преимущества и риски	Преимущества	Риски
1	Органы местного самоуправления	3
Финансовые	<p>Снижение нагрузки на бюджет</p> <p>Реальная оценка стоимости проектов (в отличие от завышения смет бюджетному финансированию)</p> <p>Получение дополнительных доходов (в виде налогов) при эффективном функционировании частного оператора.</p>	<p>Риск изъятия монопольной ренты частными компаниями, ориентированными, прежде всего, на получение прибыли</p>
Социально-экономические	<p>Улучшение состояния коммунальной инфраструктуры, собственником которой является ОМСУ</p> <p>Повышение качества услуг, предоставляемых частным сектором</p>	<p>Риск финансовой недоступности услуг для отдельных слоев населения</p> <p>Риск потери доверия потребителей в случае банкротства частного оператора</p>

1	2	3
<p>Политические</p>	<p>Возможность сохранения главной роли в определении стратегии развития коммунальной инфраструктуры и задач обслуживания потребителей</p>	<p>Недостаточная прозрачность отношений власти и бизнеса и как результат – недоверие потребителей (избирателей)</p>
<p>Частный бизнес</p>		
<p>Финансовые</p>	<p>Наличие емкого, устойчивого предсказуемого рынка сбыта услуг Обеспечение доходности выше рыночного уровня при внедрении ресурсосберегающих проектов (при условии длительного временного залога на тарифы)</p>	<p>Низкая платеже-способность потребителей, определяющая их высокую чувствительность к изменениям уровня тарифов Риск банкротства, вызванный значительными технологическими рисками</p>
<p>Политические</p>	<p>-</p>	<p>Манипуляции органов МСУ Недостаточная прозрачность отношений власти и бизнеса и как результат недоверие потребителей (плательщиков)</p>

Обычно концессионер погашает основную сумму займа и проценты по нему в течение, например, 20 лет, причем на протяжении этого периода концессия приносит ему незначительную прибыль. В течение последних пяти лет он получает большую прибыль, что обеспечивает финансовую привлекательность всей концессии. Таким образом, срок действия концессионного договора имеет для концессионера огромное значение [2].

Тарифы, по которым потребители оплачивают услуги в рамках концессии, включают затраты на обслуживание, эксплуатационные затраты, погашение займа для финансирования капвложений, а также прибыль. Экономическую эффективность концессионного договора для каждой из сторон масштабно можно определить наличием двух условий:

1. Повышения прибыли и снижения затрат на эксплуатацию, которые во всем объеме обеспечат экономию, превышающую норму прибыльности концессионера, что позволит установить тарифы на более низком уровне, чем это было бы возможно без концессии.

2. Привлечения заемных средств для финансирования капиталовложений под меньшие проценты, нежели те, которые были бы установлены для коммунального предприятия, если бы оно само выступало в роли заемщика.

При разделении рисков между участниками государственно-частного партнерства необходимо руководствоваться следующими принципами:

- принимаемый риск должен покрываться, т.е. количество принятых на себя партнером рисков должно быть равно выгоде, извлекаемой из проекта;
- риск должен покрываться тем, кто может покрыть его с наименьшими затратами.

Анализируя возможное соотношение всевозможных регуляторов (рыночных и государственных) в жилищно-коммунальной сфере, можно утверждать, что наиболее масштабной сегодня является следующая модель: наличие публичной собственности, например, на системы водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и частное управление этими системами. Такая концепция позволяет развивать конкуренцию

на рынке в условиях естественной монополии жилищно-коммунальной сферы.

Реформирование таких составляющих жилищно-коммунального механизма как ценообразование, финансирование и управление определяет устойчивое состояние данной сферы. Изменение этой среды в жилищно-коммунальной сфере, заключающееся во введении новых организационно-правовых форм управления и функционирования, способно сделать данную отрасль более привлекательной в плане инвестиций, создать более благоприятные условия для перевода ЖКХ на самокупаемость. Для эффективного внедрения и функционирования управляющих компаний на основе концессионных отношений в отрасли необходимо соответствующее законодательное, нормативное и методологическое обеспечение.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бреев Б. Развитие сферы услуг и экономический рост / Б. Бреев, В. Галецкий // Российский экономический журнал. 2010. № 10. С. 57 – 63.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство Теория и практика/ В. Г. Варнавский. – М.: Альпина Паблишез, 2010. 198 с.
3. Минц И. Г. Финансирование муниципального заказа на жилищно-коммунальное обслуживание // ЖКХ – журнал руководителя и главного бухгалтера. 2010. № 8. С. 58 – 62.
4. Руткаускас Т. К. Формирование и развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве: теория, методология и практика / Т. К. Руткаускас. – Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.- пед. ун-та, 2008. 403 с.
5. mks-ru.com/userfiles/files/ZHKN-Pokazatel.pptx
6. <http://www.zspk.gov.ru/files/laws/3/354/354.pdf>