

**Организационная
структура и экономика
коммунального сектора.
Государственно-частное
партнерство**



Сиваев Сноргей Борисович, ВШУ НИУ ВШЭ

Общие принципы формирования моделей коммунальных предприятий.

- Практически каждая страна имеет собственную модель организации водоснабжения и водоотведения
- Модели формировались под влиянием множества факторов:
 - как объективных (степень административной и финансовой самостоятельности муниципалитетов),
 - так и субъективных (культурные традиции, обычаи делового оборота)
- Как следствие, идеальная модель организации водоснабжения и водоотведения, применимая для любой страны, отсутствует
- Анализ организационных моделей как развитых, так и развивающихся стран позволяет оценить их преимущества и недостатки, чтобы учесть их при формировании национальной модели организации водоснабжения и водоотведения

Общие принципы формирования моделей (2). Критерии моделей организации водоснабжения и водоотведения

1. Право собственности на инфраструктуру
2. Форма собственности оператора
3. Наличие конкуренции за рынок предоставления коммунальных ресурсов и услуг
4. Наличие органа тарифного регулирования
5. Формализация взаимоотношений между собственником инфраструктуры и оператором
6. Источник инвестиций в развитие инфраструктуры

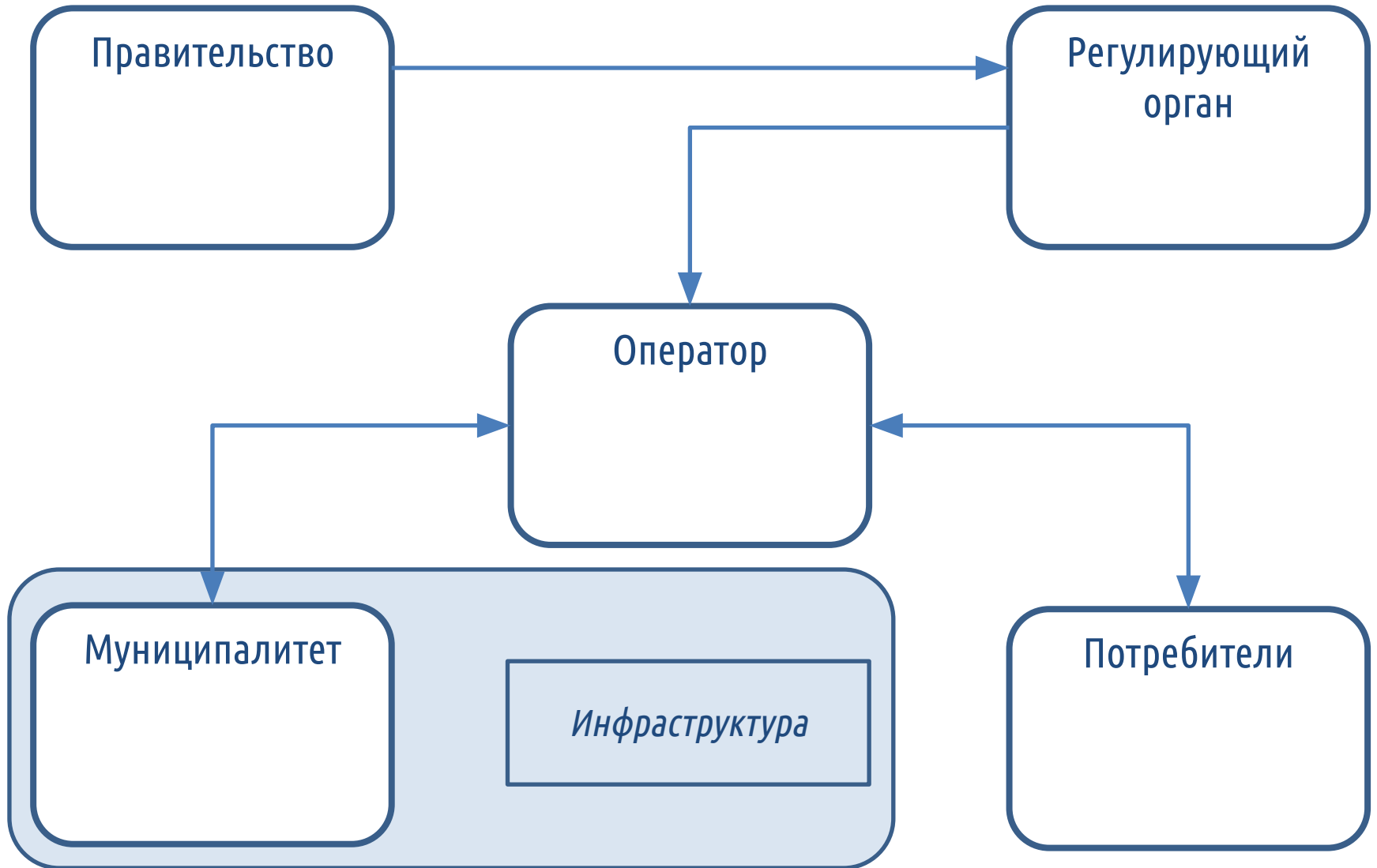
Российская модель организации сектора ВКХ (1).

Основные отличительные особенности

1. Инфраструктура находится в государственной, муниципальной и частной собственности
2. Операторами ВКХ являются предприятия всех форм собственности с преобладанием государственных и муниципальных унитарных предприятий
3. Унитарные предприятия находятся в подчинении публичного собственника и подвержены политическим рискам
4. Взаимоотношения между муниципалитетом и оператором чаще всего не формализованы
5. Развивается практика государственно-частного партнерства
6. Государство определяет общие принципы ведения бизнеса, требования к качеству предоставляемых коммунальных ресурсов и услуг, а также устанавливает предельные темпы роста тарифов
7. Наличие на государственном и региональном уровнях тарифных регуляторов
8. Основной источник инвестиций – тарифная выручка и бюджетные средства, доля привлеченных частных инвестиций невысока

Российская модель организации сектора ВКХ (2).

Схема взаимоотношений



Основные проблемы коммунального сектора



Обязательное проведение торгов на право управления объектами энергетики и коммунальной сферы, находящимися в хозяйственном ведении ГУП и МУП, в том числе путем их передачи в долгосрочную (более 1 года) аренду или концессию в случае банкротства таких предприятий и (или) нарушения ими установленных стандартов надежности, качества и энергетической эффективности предоставляемых услуг.*

*Распоряжение Правительства РФ от 22 августа 2011 г. N 1493-р «План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций»

Модели преобразования унитарных предприятий в коммунальном комплексе

Модель 1



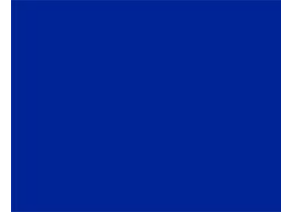
Акционирование коммунальных предприятий с возможной частичной продажей акций при сохранении контрольного пакета у муниципалитета.

*Первая модель, юридически, представляет собой приватизацию основных фондов коммунальной инфраструктуры. **Войдя в состав уставного капитала акционерного предприятия, основные фонды коммунальной инфраструктуры принадлежат уже не муниципалитету, а предприятию.** Основным собственником предприятия в этой схеме остаются местные органы власти.*

Недостаток *первой* модели в том, что она ориентирована не на реальный бизнес. Она не решает ключевую задачу – формирование эффективного частного менеджмента.

Модели преобразования унитарных предприятий в коммунальном комплексе

Модель 2

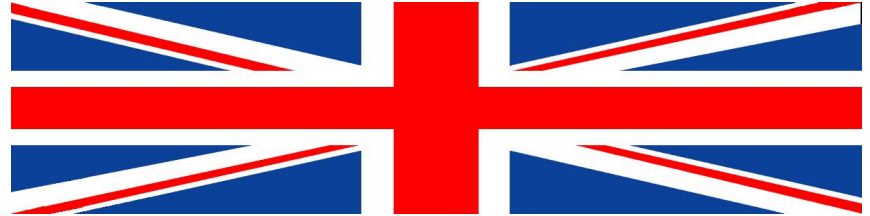


Муниципальная собственность на основные фонды, частное управление и инвестиции (концессии).

*Вторая модель, связанная с закреплением собственности на основные фонды объектов инфраструктуры за органами местного самоуправления и с привлечением частного бизнеса для управления этой собственностью, видится привлекательной Для России. **Во-первых**, снимается политическая тема приватизации коммунальной инфраструктуры как системы жизнеобеспечения. **Во-вторых**, нужно отметить, что рассматриваемая модель - это путь, по которому сейчас идут в первую очередь развивающиеся страны. В то же время это путь, по которому сейчас активно пошла и Восточная Европа.*

Модели преобразования унитарных предприятий в коммунальном комплексе

Модель 3



Приватизация путем продажи всех или контрольного пакета акций акционированного коммунального предприятия частному инвестору.

Третий путь – приватизация основных фондов коммунальной инфраструктуры и переход собственности на эти объекты к частному бизнесу, - по существу, снимает с органов местной власти ответственность за предоставление коммунальных услуг.

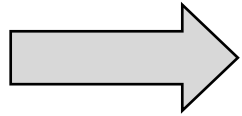
У власти в сфере предоставления коммунальных услуг есть, кроме собственности, еще один ресурс влияния – право регулирования ценовой политики коммунальных предприятий, поскольку они являются естественными монополиями. Но как только основные производственные фонды в сфере предоставления коммунальных услуг переходят в собственность к частному бизнесу, этот бизнес структурируется уже не по поселенческому принципу, а по принципу минимизации издержек.

Признаки государственно-частного партнерства

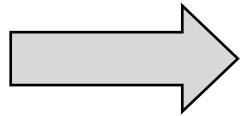
- договор между государственными и частными участниками;
- реализация публичных интересов;
- органы государственного и муниципального управления (ОГМУ) в ГЧП-проектах выступают не регулятором или катализатором экономической активности, а партнером частного сектора;
- совместный характер действий, когда государство и частный инвестор распределяют между собой управленческие, операционные, инвестиционные риски в зависимости от формы договора ГЧП.



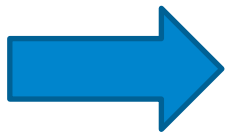
Теоретические основы государственно-частного партнерства



Дерегулирование монополий



Конкуренция за монопольные рынки



Проектное финансирование

Дерегулирование монополий

■ Классические подходы:

- Передача на аутсорсинг неосновных (сезонных) видов деятельности
- Выделение из монополий конкурентных сегментов (реформа энергетики)

■ Государственно-частное партнерство

- Конкуренция за право монопольной деятельности (условие конкуренции – публичная собственность на основные фонды монополии)

Основы теории конкуренции за рынок:

- вместо административного контроля монополий - делегирования полномочий и рисков частному сектору посредством проведения конкурсных процедур
(«конкуренция за поле» - Э.Чадвик, «конкуренция за франшизу» -Г.Демсец)

Проектное финансирование

В основе проектного финансирования лежит концепция финансирования инвестиционных проектов за счёт ожидаемой прибыли, то есть доходов, которые создаваемое предприятие принесёт в период его эксплуатации

Специфические черты проектного финансирования:

- создание проектной компании целевого назначения, обеспечивающей правовую, организационную и финансовую изоляцию реализуемого проекта от других проектов, в которых участвуют его инициаторы
- гарантией возврата кредитов и вложенных средств являются потоки денежных средств, формируемые по результатам реализации проекта
- имуществом залогом при заимствованиях выступают активы проекта
- распределение рисков между частным и публичным партнёрами проекта
- дивиденды и доходы инвесторов зависят от эксплуатационных показателей и долговых обязательств



Государственно-частное партнерство в общественной инфраструктуре секторе

- Конкуренция за монопольные рынки.
- Главные критерии конкурсного отбора – стоимость решения задач, поставленных публичной властью (соотношение целевых показателей деятельности и стоимости их достижения)
-

Будущая доходы – главный фактор
инвестиционных рисков

Формы государственно-частного партнерства

Перечень рисков от распределения которых зависит форма договора ГЧП:

риск, связанный с управлением инфраструктурой и обеспечением ее работоспособности;

коммерческий риск - риск неоплаты потребителями полученных услуг (риск недосбора платежей потребителей);

инвестиционный риск - риск некупаемости вложенных в проект инвестиций (тесно связан с рисками неблагоприятного изменения тарифного регулирования и бюджетной политики).

Проблема выбора контракта

Риски Формы	Управление и эксплуатация	Оплата услуг	Инвестирование	Собственность на активы
Сервисный контракт	власть	власть	власть	власть
Контракт на управление	частный оператор	власть	власть	власть
Договор аренды	частный оператор	частный оператор	власть	власть
Концессия	частный оператор	частный оператор	частный оператор	власть
Приватизация	частный оператор	частный оператор	частный оператор	частный оператор власть

Современное концессионное законодательство: критерии выбора оператора

- предельный размер расходов на создание и (или) реконструкцию объекта на каждый год срока действия концессионного соглашения
- объем расходов, финансируемых за счет средств концедента
- долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера:
 - базовый уровень операционных расходов;
 - показатели энергосбережения и энергетической эффективности;
 - нормативный уровень прибыли в случае, если конкурсной документацией предусмотрен метод индексации установленных тарифов или метод индексации
- плановые значения показателей деятельности концессионера

Существенные условия концессионного соглашения в коммунальном секторе

1. Плановые показатели деятельности концессионера: показатели надежности, качества и энергетической эффективности объектов, иные плановые показатели деятельности концессионера
2. Метод тарифного регулирования
3. Долгосрочные параметры тарифного регулирования
4. Основные мероприятия концессионного соглашения
5. Предельный размер инвестиционных расходов
6. Задание концессионеру
7. Плата концедента: субсидии концессионера на инвестиционные расходы и на эксплуатационные расходы

Долгосрочные параметры тарифного регулирования (ч. 2.4. ст. 24 Закона «О концессионных соглашениях»)

- 1) базовый уровень операционных расходов
- 2) показатели энергосбережения и энергетической эффективности

для сферы теплоснабжения - Постановление Правительства РФ от 16.05.2014 № 452

для сферы водоснабжения и водоотведения – Приказ Минстроя России от 4 апреля 2014 г. N 162/пр

- 3) норма доходности инвестированного капитала, норматив чистого оборотного капитала, либо нормативный уровень прибыли (для применения, соответственно, метода доходности инвестированного капитала или метода индексации при установлении тарифов)

Плановые показатели деятельности концессионера

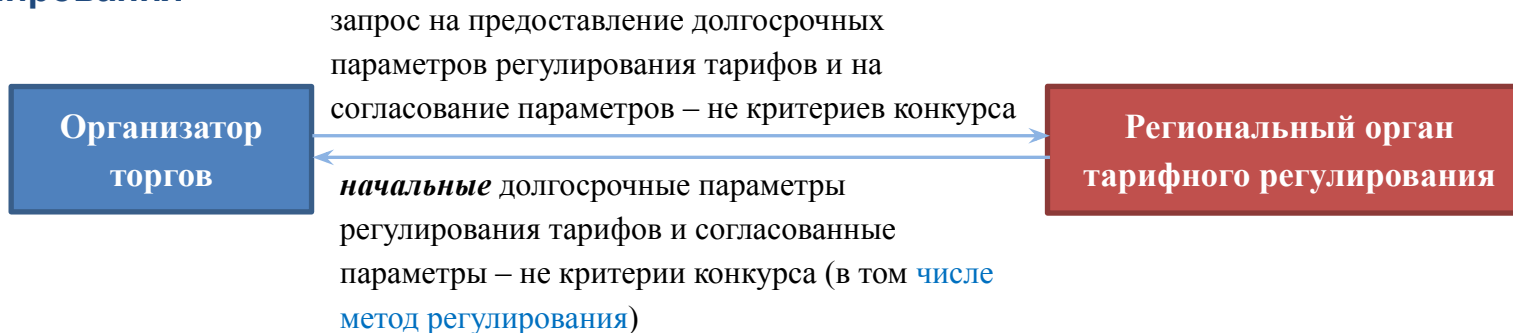
Выбор показателей осуществляется в соответствии с требованиями к инвестиционным программам организаций коммунального комплекса, но менее формализован

Пример выбора плановых показателей в концессионном соглашении

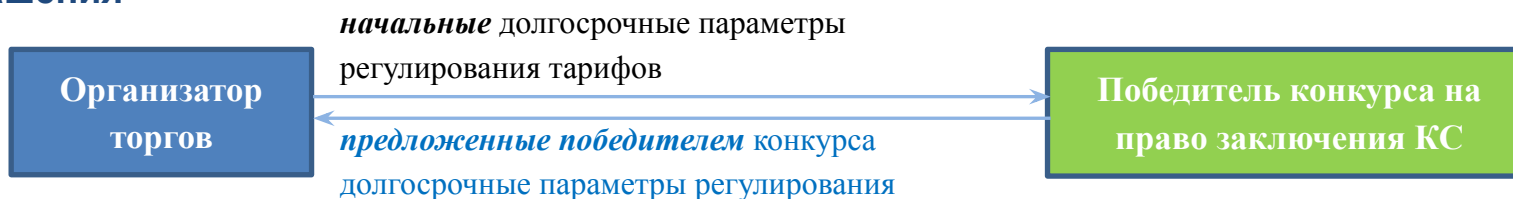
1	Уровень потерь в тепловых сетях	процент от отпуска в сеть
2	Доля расхода тепловой энергии на собственные нужды котельных	процент от выработки
3	Уровень износа тепловых сетей	процент
4	Удельный расход электроэнергии на 1 Гкал	кВт*ч/Гкал
5	Количество прекращений подачи тепловой энергии, теплоносителя в результате технологических нарушений на тепловых сетях на 1 км тепловых сетей	ед.
6	Количество прекращений подачи тепловой энергии, теплоносителя в результате технологических нарушений на источниках тепловой энергии на 1 Гкал/час установленной мощности	ед.
7	Отношение величины потерь к материально характеристике сетей	Гкал\кв.м.
8	Удельный расход газа на отпущенную тепловую энергию	куб.м/Гкал
9	Установленная мощность котельных	МВт
10	Присоединенная тепловая нагрузка	Гкал/час

Взаимодействие с потенциальным концедентом и региональными органами власти: регулирование

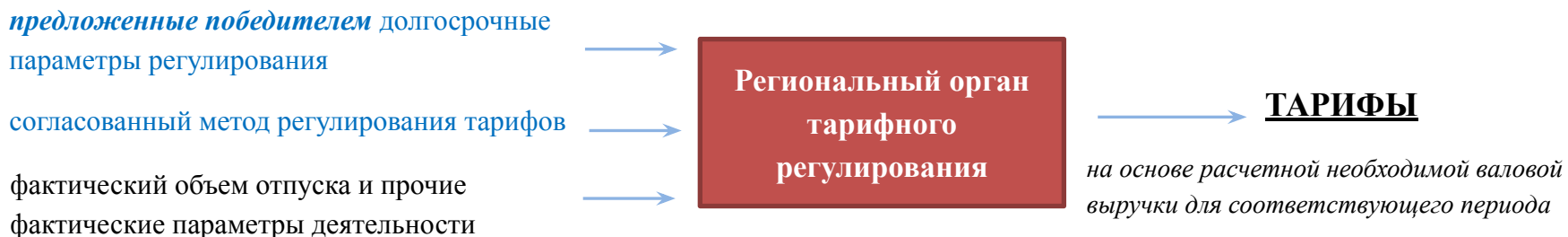
1. Предварительное определение долгосрочных параметров регулирования



2. Конкурс на право заключения концессионного соглашения



3. Установление тарифов в период действия концессионного соглашения



Оценка конкурсных заявок

- Наилучшие содержащиеся в конкурсных предложениях условия соответствуют:
 - 1) дисконтированной выручке участника конкурса, для которого определено ее минимальное значение – *в случае если разница между двумя лучшими значениями дисконтированной выручки составляет более двух процентов*
 - 2) наибольшему количеству содержащихся в конкурсном предложении наилучших плановых значений показателей деятельности концессионера – *в случае если разница между двумя лучшими значениями дисконтированной выручки составляет менее двух процентов*
- Дисконтированная выручка определяется исходя из необходимой валовой выручки концессионера, объема расходов концедента (во всех возможных формах), объема расходов концессионера, подлежащих возмещению
- Дисконтированная выручка определяется в программе Минэкономразвития России
(<http://www.torgi.gov.ru/bidOrgInstruction.html>)
Программа была обновлена 18.09.2015

Тарифное регулирование на стадии реализации концессионного соглашения

- 1) После подписания концессионного соглашения в региональный тарифный орган направляется заявка о переходе на согласованный метод тарифного регулирования и утвержденные в соглашении параметры регулирования
- 2) В случае соответствия параметров соглашения согласованным перед конкурсом (при подаче заявке о частной инициативе) тарифный орган переходит на значения долгосрочных параметров регулирования из концессионного соглашения
- 3) В период действия соглашения тарифы устанавливаются в соответствии с Методическими указаниями по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и в сферах водоснабжения, водоотведения – **простая однозначно интерпретируемая формула установления тарифа отсутствует, у тарифного органа сохраняется значительный элемент субъективизма при установлении тарифов**
- 4) В период реализации концессионного соглашения действуют правила тарифного регулирования, действующие на момент заключения концессионного соглашения, если переход на актуальные правила тарифного регулирования не был согласован сторонами концессионного соглашения

Риски реализации концессионных соглашений в рамках существующего законодательства

- **Тарифные решения остались за пределами договора**
- **Чрезмерная сложность и непрозрачность используемого подхода** - *непрозрачность определения лучшего предложения на основе критериев, излишние расчеты, множество прогнозных параметров*
- **Методическая ошибка в принятии решений:** *при оценке лучшего предложения тарифная выручка в конце исполнения договора ГЧП оценивается с меньшим весом, чем в начале*
- **Минимальная валовая выручка вместо минимального тарифа** – *дополнительный риск бизнеса*
- **Практически не используются технические критерии**

Текущая ситуация

Участники конкурсов на заключение концессионных соглашений не рассматривает концессионное соглашение и конкурсную заявку как инструменты обеспечения будущих доходов:

« Выиграть конкурс – это одно, а договариваться о тарифе – это другое, это потом...»

Почему? Какова в этом роль объективных и субъективных факторов?

В чем тарифные риски?

1. Политические ограничения на рост тарифов на коммунальные услуги для населения

- При установлении тарифов практически не анализируется реальная способность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги
- Окупаемость инвестиций можно обеспечивать только за счет существенного сокращения операционных затрат и только там, где тарифы относительно высокие
- Резкое ограничение инвестиционных проектов в коммунальном секторе



В чем тарифные риски?

2. Чрезмерная сложность и непрозрачность методики определения валовой выручки

- Желание законодателя сохранить роль регулятора и в максимальной степени использовать существующие правила тарифного регулирования наряду с конкурсным определением необходимых доходов концессионера привело к наличию достаточно большого количества бессодержательных процедур, которые затрудняют действия сторон – участников процесса подготовки концессионного соглашения
- *Например, для того, чтобы посчитать выручку будущих периодов на основании заявки участника организатор конкурса должен согласовать с регулятором и представить в конкурсной документации прогнозные значения неконтролируемых параметров тарифного регулирования: значения индексов потребительских цен, индексов цен на энергоресурсы на весь период концессионного соглашения.*

В чем тарифные риски?

3. Минимальная валовая выручка или минимальный тариф? Кто несет риски сбыта?

- Критерий минимизации валовой выручки подразумевает, что в случае изменения объема реализации товаров и услуг концессионера для изменения валовой выручки будут изменяться тарифы для потребителей – такая предполагаемая волатильность тарифов несет высокие риски.
- Риски востребованности коммунальной инфраструктуры должна принимать на себя публичная сторона соглашения, поскольку именно она является заказчиком развития/ модернизации инфраструктур

В чем тарифные риски?

4. Методические недостатки метода, искажающие результат: выручка приравнивается к инвестициям

- В общем случае ставка дисконтирования всегда будет выше, чем инфляционные индексы, поскольку она включает кроме инфляционных факторов еще и стоимость денег.
- Использование ставки дисконтирования необходимо, когда речь идет о возврате инвестиций, но совершенно неверно, когда речь идет о сопоставлении выручки разных временных периодов.
- Использование такого подхода приводит к тому, что завуалировано выручка начальных годов реализации концессионного соглашения будет играть более значимую роль в принятии решений о победителе, чем выручка последних годов.

В чем тарифные риски?

5. Практически не работают технические критерии

- Технические показатели принимаются во внимание только в случае, если минимальный показатель приведенной необходимой валовой выручки будет отличаться от второго значения этого показателя меньше, чем на два процента.
- Законодатель исходит из того, что публичный заказчик концессии владеет высокой квалификацией для определения, по существу, оптимальных технических решений, которые улучшать частному бизнесу уже практически не требуется.
- Следует исходить из того, что именно частный бизнес владеет техническими компетенциями и может на конкурентной основе предложить наилучшее техническое решение.
- Использование технических критериев наряду с финансовыми должно обеспечить оптимальное решение задач, поставленных публичной стороной.

Алгоритм снижения инвестиционных рисков частного партнера

1. В концессионном соглашении определяются конкретные инвестиционные задачи исходя из потребностей сегодняшнего дня со сроком их решения в начальной стадии концессионного соглашения (не позднее 5 лет с момента подписания концессии)
1. Как следствие концессионное соглашение заключается на относительно короткий период (порядка 15 лет), которые определяется инвестиционным циклом и «длиной» денег на финансовых рынках
1. Относительно короткий срок соглашения позволяет существенно повысить качество прогнозируемости будущих доходов; концессионное соглашение включает долгосрочные параметры тарифного регулирования, определенные на основании финансового моделирования, на весь срок концессионного соглашения, который рассматривается как единая инвестиционная программа в рамках концессии

Алгоритм снижения инвестиционных рисков частного партнера

4. Определяется система целевых показателей как результата вложенных инвестиций, которые должны быть достигнуты в период окончания цикла инвестирования (не позднее 5 лет), соглашением определяется система мониторинга за значениями целевых показателей, а также система штрафных санкций за их несоблюдением
4. С целью снижения политических рисков при определении объема возможных инвестиций принимаются консервативные гипотезы изменения тарифов, таким образом, возврат инвестиций должен быть обеспечен в основном за счет сокращения эксплуатационных издержек
4. Для снижения рисков неадекватного учета инфляционных факторов и неподконтрольных параметров регулятором концессионное соглашение предполагает включение формализованной процедуры учета этих факторов и параметров и последствия для сторон в случае отклонения тарифного регулятора от такой формализованной процедуры учета

Алгоритм снижения инвестиционных рисков частного партнера

7. В концессионное соглашение включены процедуры определения размеров возмещения инвестиционных вложений в случае досрочного расторжения концессионных соглашений по вине той или иной стороны
7. Концессионное соглашение в обязательном порядке предусматривает возможность заключения прямого договора, дающего право кредитору концессионера на замену концессионера в концессионном соглашении в случае несоблюдения концессионером обязательств по кредитному договору