
ПРИВЛЕЧЕНИЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

А.Н. Сачёк

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, инвестирование в развитие ЖКХ, потребительские расходы домашних хозяйств, тепловая модернизация жилищного фонда.

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) является одной из ключевых отраслей, обеспечивающих население услугами жизнеобеспечения. При этом ЖКХ является основным элементом социальной региональной инфраструктуры и составным элементом производственной инфраструктуры региона в том случае, если жилищно-коммунальные организации будут, помимо населения региона, обслуживать и производственный комплекс, создавая тем самым внешние условия для его устойчивого функционирования и развития.

Поэтому организации ЖКХ в регионах будут иметь возможность постоянно удовлетворять потребности населения и прочих потребителей в жилищно-коммунальных услугах (далее – ЖКУ) в полном объёме и надлежащего качества лишь в том случае, если они будут развиваться более интенсивно по сравнению с другими отраслями региона. А это станет возможным лишь при условии непрерывного инвестирования в развитие регионального ЖКХ, что позволит постоянно следовать основным технологическим и управленческим новациям.

Определим лишь некоторые первостепенные потребности жилищно-коммунальной отрасли в инвестициях.

По Государственной программе водоснабжения и водоотведения «Чистая вода» на 2006–2010 гг. в Беларуси в 2006–2009 гг. введены в строй 243 объекта водоснабжения и водоотведения [1, с. 6]. В ходе выполнения мероприятий программы за указанный период освоено 660 млрд. руб. [1, с. 6]. Новая же программа «Чистая вода», рассчитанная на 2011–2015 гг., потребует финансирования уже в объёме около 4 трлн. руб. [1, с. 6].

Удельный вес накопленной амортизации в первоначальной стоимости основных средств

жилищно-коммунальных организаций республики составил на 01.01.2009 г. 42,5% [2, с. 297]. Данный показатель по отдельным видам основных средств равнялся на эту же дату соответственно: здания и сооружения – 39,5%; передаточные устройства – 46,9%; машины и оборудование – 49,9%; транспортные средства – 59% [2, с. 298]. Необходимо обязательно учитывать, что это средние цифры в целом по стране. Но и они свидетельствуют о существовании множества жилищно-коммунальных объектов со 100 % износом.

Концепция развития ЖКХ Республики Беларусь на период до 2015 г. предусматривает переход на 100% оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг населением [3]. Постоянный рост цен на топливно-энергетические ресурсы приводит к росту тарифов на услуги, что может вызвать невозможность оплаты пользователями потреблённых услуг. Поэтому государственные органы управления должны быть заинтересованными в снижении себестоимости услуг, а, следовательно, и тарифов, так как уровень данных показателей напрямую влияет на процент расходов населения на ЖКУ в получаемом ими доходе. Например, если в 2000 г. в структуре потребительских расходов домашних хозяйств оплата ЖКУ занимала 3%, то уже в 2008 г. – 7% [2, с. 171]. Данный фактор уже напрямую влияет на уровень и качество жизни населения нашего государства. Одним из направлений снижения суммы, уплачиваемой за потреблённые услуги, является приведение жилья в соответствие с современными требованиями к энергоэффективности зданий, что позволит сократить объём потребляемых услуг. На сегодня около 2/3 жилищного фонда – энергозатратное [4, с. 14]. Энергозатраты на отопление 1 м² в год составляют 100–120 кВт/ч [4, с. 14]. Но при этом

существуют и дома 1960–1970 гг. постройки, которые потребляют 250–300 кВт/ч [5, с. 9]. Для сравнения, в странах ЕС в настоящее время данный показатель составляет 70 кВт/ч [5, с. 9]. С 2010 г. в странах ЕС все постройки должны соответствовать второму классу энергоэффективности, т.е. годовые энергозатраты не должны превышать 37 кВт/ч на 1 м², после 2012 г. нормой уже будет 25 кВт/ч на 1 м² [4, с. 14]. У нас в стране также существуют планы снизить годовые энергозатраты до 30–40 кВт/ч на 1 м² до 2020 г. [4, с. 14]. Следовательно, для достижения данной цели необходимо постоянно наращивать объёмы работ по тепловой модернизации жилищного фонда.

На заседании коллегии Министерства ЖКХ была поставлена задача привлечения средств частных инвесторов для финансирования энергосберегающих мероприятий [6, с. 1–2]. Безусловно, проведение энергосберегающих мероприятий требует больших первоначальных инвестиций, но впоследствии они будут возвращены в виде экономии топливно-энергетических ресурсов.

Также ЖКХ Беларуси планирует направить в 2010–2012 гг. 365 млрд. руб. инвестиций на перевод котельных на местные виды топлива [5, с. 8].

Дальнейшее развитие теплоснабжения связано с повышением эффективности и постоянным обеспечением развития систем теплоснабжения с применением современных технологий. В «Концепции развития теплоснабжения Республики Беларусь на период до 2020 г.» предусмотрено финансирование этого направления как за счёт внутренних, так и внешних источников (кредиты, займы и привлечённые средства, в том числе иностранных инвесторов) [7].

Привлечение инвестиций в ЖКХ с использованием механизма государственно-частного партнёрства

Одним из наиболее возможных вариантов привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиций в ЖКХ республики может стать механизм государственно-частного партнёрства (далее – ГЧП) между местными органами управления и самоуправления, с одной стороны, и частным бизнесом, с другой стороны.

Российские исследователи в области реформирования ЖКХ А.В. Гаврилов, Р.В. Титов, С.П. Медведев, Е.В. Дерябина, К.И. Фомичёв, Э.В. Адамов, Л.Н. Чернышёв, С.Б. Сиваев, Р.А. Мартусевич, Т.К. Руткаускас, В.Г. Вар-

навский, Е.А. Косовских, А.И. Кунахович, Н.В. Антонов, М. Назаренко, А. Баженов и др. рассматривают возможность привлечения инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль именно при помощи государственно-частного партнёрства (от англ. Public-Private Partnership – PPP). В Беларуси исследования, касающиеся возможностей использования ГЧП в жилищно-коммунальной отрасли, находятся в зачаточном состоянии. В целом понятие ГЧП для нас совершенно новое. Но в стране взят курс на либерализацию экономики, одним из направлений которой является улучшение условий для развития малого и среднего бизнеса (предпринимательской среды в целом). Ввиду этого становится очевидной необходимость исследования и применения ГЧП в современных условиях развития национальной экономики.

ГЧП предполагает, что государство передаёт не все права собственности частному партнёру. Поэтому в западной экономической литературе и политике широкое распространение получил термин «полуприватизация» [8], или частичная приватизация (semi-privatization) [9; 13, с. 17], или косвенная приватизация [10; 11, с. 50–51] определенных функций на объекты государственной собственности. М.В. Вилисов считает, что ГЧП является промежуточной формой между государственной и частной собственностью – своеобразная управленческая альтернатива приватизации [13, с. 17]. А.В. Ермишина отмечает, что формой приватизации является не только смена собственника, но и отказ государства от функций непосредственной организации производства [12, с. 15].

Термин ГЧП начал активно использоваться с начала 90-х гг. прошлого века [10] по отношению к тем стратегическим, социально важным сегментам экономики (ЖКХ, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др.), в которых государство остается присутствовать как собственник и как контролирующий субъект, но при этом отказывается от хозяйственных функций, привлекая для их выполнения частный сектор экономики, реализующий свою предпринимательскую инициативу. Использование ГЧП позволяет государству высвободить значительные финансовые ресурсы и перенаправить их на решение более существенных задач.

Лидерами в области ГЧП считаются США, Великобритания, Германия, Франция. Например, в США существует Национальный совет по государственно-частному партнёр-

ству (*National Council for Public-Private Partnership*), в Великобритании для более эффективного оказания общественных услуг была основана «Частная финансовая инициатива» (*Private Financing Initiative*).

Различные страны активно реализуют механизм привлечения инвестиций в коммунальное хозяйство именно с использованием ГЧП. Такие страны как Австралия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Ирландия, Нидерланды, Португалия, Испания, Великобритания, США, Чили, Аргентина, Боливия используют ГЧП в секторе водоснабжения и водоотведения. Применяется ГЧП в сфере переработки и утилизации отходов в таких странах как Бельгия, Канада, Италия, Великобритания. Германия использует ГЧП в сфере теплоснабжения. Для повышения энергоэффективности зданий, особенно в бюджетной сфере, получило широкое распространение создание энергосервисных компаний (ЭСКО) и заключение перфоманс-контрактов (например, в таких странах, как США, Германия, Дания, Нидерланды, Украина, Киргизия).

Преимущества и виды ГЧП в ЖКХ

Определим те выгоды, которые получают местные органы управления и частный сектор от использования механизма привлечения инвестиций в ЖКХ при помощи ГЧП.

Преимущества ГЧП в ЖКХ для местных органов власти:

- сохраняется достаточно высокая степень регулирования и контроля над развитием жилищно-коммунальных организаций и процессом оказания ЖКУ потребителям на подведомственной территории;
- оптимизируются бюджетные расходы вследствие сокращения затрат на инвестиции жилищно-коммунальным организациям;
- появляется доступ к новому – внебюджетному источнику финансирования инвестиционных потребностей отрасли;
- повышается эффективность деятельности жилищно-коммунальных организаций вследствие заинтересованности частных инвесторов в возврате вложенных ими инвестиций с необходимым уровнем рентабельности;
- обеспечивается своевременное проведение работ по модернизации, реконструкции, замене инфраструктурных объектов, вследствие чего сокращается количество аварийных ситуаций, повышается надёжность коммунальных систем;
- повышается качество оказываемых ЖКУ и уровень удовлетворения потребностей потребителей;

- повышается в целом инвестиционная привлекательность местной экономики вследствие эффективного функционирования жилищно-коммунальной инфраструктуры;

- привносятся новые методы управления жилищно-коммунальными организациями, используются современные технологии оказания услуг;

- формируются восприимчивые к инновационному развитию организации ЖКХ;

- повышается эффективность использования топливно-энергетических ресурсов, что оказывает влияние на энергетическую безопасность государства.

Преимущества ГЧП в ЖКХ для частного бизнеса:

- частный бизнес получает доступ к постоянному рынку сбыта услуг;

- наличие абсолютно ликвидного источника получения дохода – платежей потребителей, и, в первую очередь, населения;

- наличие большого потенциала экономии топливно-энергетических ресурсов, повышения эффективности управления жилищно-коммунальными организациями и процессом оказания услуг, что обеспечивает возможность возврата вложенных инвестиций;

- появляется возможность напрямую влиять на качество и стоимость ЖКУ;

- возможность осуществлять финансово-хозяйственную деятельность в неконкурентной среде;

- появляется возможность напрямую влиять на повышение инвестиционной привлекательности экономики административно-территориальной единицы.

Все инвестиционные решения в ЖКХ, исходя из масштаба целей, последствий, сроков их реализации, необходимо разделить на стратегические, которые характеризуются долгосрочным периодом действия, необходимостью привлечения масштабных инвестиций на длительный срок, высоким уровнем риска, и тактические, которые, в свою очередь, характеризуются краткосрочным периодом действия, необходимостью привлечения относительно небольшого объёма инвестиций на ограниченный срок. Местные органы власти, в собственности которых находятся объекты ЖКХ, напрямую отвечают за принятие и практическую реализацию инвестиционных решений. Именно от стратегических решений будет зависеть долгосрочная стратегия развития ЖКХ подведомственной территории. Поэтому на основании результатов проведённого исследования выделим возможные

формы привлечения инвестиций на основе различных видов ГЧП, которые можно использовать именно в ЖКХ, и разделим их на стратегические и тактические.

К стратегическим взаимоотношениям местных органов власти и частного бизнеса с привлечением на этой основе долгосрочных инвестиций частного бизнеса относятся:

1. Концессия на существующие инфраструктурные объекты.
2. Контракты типа ВООТ (от английского – Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача) и их разновидности.
3. Создание совместных предприятий.
4. Проведение приватизации жилищно-коммунальных организаций.

К тактическим взаимоотношениям местных органов власти и частного бизнеса с привлечением на этой основе кратко- и среднесрочных инвестиций частного бизнеса относятся:

1. Заключение контракта на обслуживание и техническое содействие.
2. Заключение контракта на управление.
3. Заключение контракта на аренду.

Риски привлечения инвестиций в ЖКХ при использовании ГЧП

Процесс установления партнёрства между местными органами власти и частным бизнесом сопряжён с множеством рисков для обеих сторон. Данные риски обусловлены социальной значимостью услуг, спецификой отрасли, порядком её регулирования и управления, характером взаимоотношений между участниками производства и потребления услуг и другими факторами. Поэтому, если государственные органы управления решили развивать партнёрские отношения с представителями частного бизнеса для привлечения их средств в качестве инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль, необходимо создать целостный механизм идентификации, оценки, разделения и управления рисками, непосредственно сопровождающими инвестиционные проекты. Данная проблема ввиду её малой изученности в условиях национальной экономики Республики Беларусь приобретает особую актуальность.

Проведённое различными учёными (в основном российскими, занимающимися проблемами развития отрасли) исследование рисков инвестирования в ЖКХ выявило несколько проблем: во-первых, существует множество подходов к определению совокупности рисков; во-вторых, в большинстве случаев от-

сутствует характеристика выделяемых рисков; в-третьих, не указывается конкретный механизм разделения рисков между субъектами взаимоотношений; в-четвёртых, отсутствуют механизмы оценки рисков и их распределения между заинтересованными сторонами.

В рамках данной статьи определим возможные риски партнёрства в ЖКХ в условиях национальной экономики Республики Беларусь для всех сторон.

Для потребителей ЖКУ основными рисками прихода частного бизнеса и их инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль будут:

1. Риск увеличения тарифов на потребляемые ЖКУ (данный риск может быть обусловлен увеличением себестоимости услуг, ростом доли инвестиционных затрат в структуре тарифа, повышением уровня рентабельности в структуре тарифа).

2. Риск ухудшения качества предоставляемых ЖКУ.

3. Риск перебоев с поставками ЖКУ (предоставления ЖКУ в неполном объёме).

Местные органы власти, ответственные за предоставление ЖКУ в отдельно взятой административно-территориальной единице в полном объёме и надлежащего качества, имеют следующие риски:

1. Риск потери контроля над функционированием и развитием ЖКХ подведомственной территории.

2. Риск снижения эффективности деятельности жилищно-коммунальных организаций.

3. Риск в выборе частного партнёра при реализации таких форм привлечения инвестиций, как контракт на управление, контракт на аренду, концессия на существующие инфраструктурные объекты, контракты типа ВООТ и его разновидности, создание совместных организаций, приватизация жилищно-коммунальных организаций.

4. Риск невыполнения условий договора частным партнёром.

5. Риск увеличения эксплуатационных расходов, превышения сметных расходов на новое строительство и реконструкцию.

6. Риск нарушения сроков осуществления инвестиций и ввода объектов.

7. Риск недофинансирования инвестиций частным партнёром.

8. Риск передачи жилищно-коммунальных объектов в ненадлежащем техническом состоянии при использовании механизма привлечения инвестиций на основе контракта на управление, контракта на аренду, концессии

на существующие инфраструктурные объекты, контракта типа ВООТ и его разновидностей.

9. Риск снижения качества и объёмов предоставляемых услуг.

10. Риск недостаточности опыта работы в жилищно-коммунальной сфере у частного оператора.

Риски, препятствующие приходу инвестиций частного бизнеса в ЖКХ административно-территориальных образований, следующие: тарифный, договорной, законодательный, административный, социальный, финансовый, инфраструктурный, инвестиционный, кадровый, информационный, рыночный, макроэкономический.

Анализ рисков позволяет дать ответ на два основных вопроса: насколько значителен данный риск для потенциального инвестора; каким образом можно его нейтрализовать. Поэтому потенциальный инвестор должен обладать достаточным объёмом информации о реальном состоянии ЖКХ административно-территориальной единицы, иметь возможность сравнить между собой эффективность инвестиций в аналогичные по назначению проекты. Ведь, чем меньшим количеством рисков обладает тот или иной объект инвестирования, тем он более инвестиционно привлекателен для потенциального инвестора.

Следовательно, необходимо разработать систему количественной оценки рисков работы в жилищно-коммунальной отрасли для частного бизнеса при вложении ими инвестиций с учётом особенностей конкретной административно-территориальной единицы.

Заключение

Перспективы дальнейшего развития ЖКХ республики напрямую связаны с привлече-

нием внебюджетных источников финансирования. Это обстоятельство обусловлено тем, что для реализации всех программных документов потребуется значительный объём финансовых средств, а размер собственных инвестиционных ресурсов у жилищно-коммунальных организаций и у бюджетов различных уровней ограничен. От возможностей привлечения инвестиций в отрасль зависит бесперебойность оказания услуг, их качество, уровень себестоимости и тарифов. Данные факторы напрямую влияют на всех потребителей жилищно-коммунальных услуг, в числе которых первое место занимает население.

Реальным вариантом привлечения частных инвестиций в отрасль является использование ГЧП. Именно ГЧП может стать тем направлением дальнейшего реформирования и развития ЖКХ, которое позволит заменить проведение приватизации жилищно-коммунальных объектов и сохранить контроль государства в данном социально значимом секторе экономики, а также привлечь частные инвестиции в отрасль.

Возможности привлечения инвестиций в ЖКХ должны реализовываться именно на уровне местных органов власти. Поэтому необходимо ускорить разработку закона об использовании государственно-частного партнёрства в национальной экономике Беларуси. Применение ГЧП в ЖКХ республики необходимо начинать, конечно, с более простых его видов (контракт на обслуживание и техническое содействие; контракт на управление; контракт на аренду). Привлекая частные инвестиции, следует одновременно создавать целостный механизм управления рисками инвестирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Маркова, С. Программа завершается. Продолжение следует / С. Маркова // Живи Как Хозяин. – 2010. – № 3. – С. 6–7.
2. Статистический ежегодник. Республика Беларусь. 2009 / редкол.: В.И. Зиновский, И.А. Костевич, Е.И. Кухаревич. – Минск: Нац. Стат. Ком. Респ. Беларусь, 2009. – 598 с.
3. О Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь на период до 2015 года: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14 июля 2003 г., № 943 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 79. – 5/12779.
4. Радивилко, Н. Тепло там, где его берегут / Н. Радивилко // Живи Как Хозяин. – 2009. – № 11. – С. 14–15.
5. Тышкевич, Н. Стратегический курс – энергоэффективность / Н. Тышкевич // Живи Как Хозяин. – 2009. – №12. – С. 8–9.
6. Тышкевич, Н. Нацеленность на качество / Н. Тышкевич // Живи как хозяин. – 2010. – №2. – С. 1–4.

7. Об утверждении Концепции развития теплоснабжения в Республике Беларусь на период до 2020 года: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 18 февраля 2010 г., № 225 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?start=1&RN=C21000225>. – Дата доступа: 28.02.2010.

8. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. – Wash., 1985. – 67 p.

9. Махортов, Е.А. Государственно-частное партнёрство как форма отношений власти и бизнеса / Е.А. Махортов, А.С. Семченков // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. – 2007. – № 6. – С. 41–51.

10. Варнавский, В.Г. Частно-государственное партнёрство // ОПЕС – Экспертный канал «Открытая экономика», [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.opes.ru/article_doc.asp?d_no=50578. – Дата доступа: 15.03.2009.

11. Сурков, В. Управление рисками в сфере естественных монополий / В. Сурков // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 6. – С. 50–56.

12. Ермишина, А.В. Общественные эффекты приватизации водоканалов / А.В. Ермишина. – Ростов-н/Д: Ростовский гос. ун-т, 2006. – 36 с.

13. Вилисов, М.В. Государственно-частное партнёрство: политико-правовой аспект / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – С. 14–19.

РЕЗЮМЕ

Обосновывается необходимость привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство с применением механизма государственно-частного партнёрства. Представлены преимущества государственно-частного партнёрства для местных органов власти и инвесторов. Приводятся риски инвестирования в отрасль.

SUMMARY

The article proves the necessity of attraction extra budgetary funding sources of investments in the housing and utilities sector. The possible forms of attraction of the investments in the housing and utilities sector using the mechanism of public-private partnership are selected. The advantages of public-private partnership to local bodies of management and investors are shown. The risks of investment in branch are resulted.

* Статья поступила в редакцию 1 июля 2010 г.