

УДК 332.8 : 338.22

К вопросу о бюджетной эффективности в системе менеджмента жилищно-коммунального хозяйства

И.В. Татарникова

Экономический факультет МГТУ, кафедра менеджмента, коммерции, маркетинга и рекламы

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы развития предпринимательства в системе жилищно-коммунального хозяйства, сложности и риски в системе рыночной экономики.

Abstract. In the paper problems of business undertakings in the housing-and-municipal sphere have been considered; difficulties and risks in the system of market economy have been analyzed.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, менеджмент, предпринимательство, рыночная экономика

Key words: housing-and-municipal sphere, management, business undertakings, market economy

1. Введение

В ходе экономических реформ в России произошли фундаментальные изменения в теории и практике управления предпринимательскими процессами во всех отраслях национальной экономики. Вместе с тем, отсутствие теоретически обоснованной концепции развития предпринимательской деятельности в ЖКХ в системе национальной экономики, не позволяет государству обеспечить эффективное управление этим сегментом национальной экономики. Назревшая проблема несоответствия применяемых в настоящее время способов и методов регулирования предпринимательства в ЖКХ требованиям современной рыночной экономики к их функционированию требует поиска новых, адекватных сложившейся ситуации эффективных подходов к управлению ими.

Рыночные отношения, формирование многоукладной экономики, осуществляемое за счет перераспределения властных функций и собственности от государства муниципалитетам, а от них – к частным предпринимателям, требуют основательного пересмотра отношений предприятий ЖКХ с муниципалитетами, городами, областями, краями и государством. При этом перспективной формой развития ЖКХ могут стать государственно-частные партнерства, адаптированные к современным российским условиям. Необходимость создания ГЧП ЖКХ обусловлена трансформацией отечественного ЖКХ как социально-экономической системы: появились новые субъекты, изменились собственники и экономические взаимоотношения между ними. Таким образом, требуется создание новых условий, формирование новой, инновационной среды, позволяющей перераспределить и упорядочить взаимные экономико-правовые полномочия в целях повышения эффективности функционирования ЖКХ.

Однако, учитывая ограниченность всех видов ресурсов и неотработанность механизмов государственного регулирования отрасли ЖКХ, требуется четко проранжировать цели ее развития, определить приоритеты и обеспечить их реализацию непротиворечивыми механизмами. Выработке эффективных управленческих решений, управляющих воздействий и их обоснованию должен предшествовать экономический анализ.

2. Проблемы развития предпринимательства в отрасли

Современное отечественное ЖКХ – это один из крупнейших сегментов российской экономики. Тем не менее, значительные объемы бюджетных ассигнований уходят не на инновационное развитие отрасли, а на субсидии и дотации, покрытие просроченной задолженности предприятий ЖКХ, дорогостоящую реконструкцию старого жилищного фонда и изношенной коммунальной инфраструктуры.

Деградация исследуемой отрасли произошла не в последние 3-5 лет, а планомерно происходила, начиная с 1917 г. При этом проблемы ЖКХ являются одними из самых чувствительных для населения страны – главного потребителя жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Вследствие недостаточного финансирования ЖКХ состояние инфраструктуры непрерывно ухудшается. Разрыв между объемом производимых работ (ЖКУ) и потребностями в его воспроизводстве привел к образованию так называемой ресурсно-институциональной воронки, влияющей как на качество услуг, так и на использование ресурсов, эффективность которого падает, и возникает еще больший их дефицит.

Выявлены ключевые проблемы ЖКХ, которые не позволяют развиваться коммунальному бизнесу и отталкивают потенциальных инвесторов. Среди них: весьма высокие "затратность" производства и стоимость капитального строительства; высокая степень износа основных фондов, долгий срок окупаемости инвестиционных проектов; необоснованность и нестабильность тарифной политики; недостаточная прозрачность финансовых потоков; значительный удельный вес задолженности прошлых

лет, неразвитость конкуренции, отсутствие реальных рыночных механизмов на рынке ЖКУ, риски потери инвестиций от непредсказуемой и непрогнозируемой жилищно-коммунальной политики региональных властей. Непривлекательность комплекса ЖКХ для частных инвестиций обусловлена невыполнением бюджетных обязательств, отсутствием эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов. Однако большинство проектов модернизации жилфонда, коммунальной инфраструктуры и транспортной сферы смогут быть коммерчески выгодными и существенно изменить финансовое положение ЖКХ, если создать необходимые условия для притока в него частных инвестиций. Кроме того, для развития предпринимательства в ЖКХ необходим механизм, позволяющий привести в соответствие требования к качеству ЖКУ, предоставляемых населению, уровень финансирования, тарифы и нормативы потребления на основе повышения доходов населения и бюджетов всех уровней.

В настоящее время в ЖКХ работают уже десятки крупных и средних частных компаний, осуществляющих в рамках краткосрочных и долгосрочных договоров аренду, управление (эксплуатацию и модернизацию) объектами тепло-, электро-, водо-, газоснабжения муниципальных образований. ОАО "Российские коммунальные системы" (РКС) – крупнейший негосударственный оператор на рынке ЖКХ регионов. Компания создана в мае 2003 г. ведущими российскими компаниями: ОАО "Газпром" в лице Газпромбанка (25 % акций), РАО ЕЭС России (25 % акций), а также крупными финансово-промышленными холдингами "Еврохолдинг", "Интеррос", "Ренова", "Кузбассразрезуголь" и банком "Еварофинанс" (у каждого по 10 % акций). Уставной капитал 1,0 млрд руб. В 26 регионах России были сформированы бизнес-дивизионы – дочерние зависимые общества (ДЗО) со 100 % капиталом РКС. Капитал бизнес-единицы составлял порядка 10,0 млн руб. Указанные примеры свидетельствуют о том, что в целом бизнес идет в ЖКХ, но как правило встречается с рядом нерешенных проблем, касающихся более эффективного управления отраслью (Иванова, 2006).

В настоящее время в Мурманской области также сложилась ситуация, когда без качественных изменений может произойти крах всей системы ЖКХ. Вызывает интерес опыт г. Санкт-Петербурга по созданию "Ассоциации управляющих и эксплуатационных организаций в жилищной сфере". Создание ассоциации позволило привлечь внимание общественности, органов исполнительной и законодательной власти к проблемам коммунального хозяйства города, наладить партнерские отношения с малым бизнесом и разработать программы, способствующие выводу ЖКХ из весьма тяжелого положения. Одновременно с этим нужно отметить, что предпринимательство в ЖКХ экономически неустойчиво и характеризуется высокой зависимостью от политики, проводимой органами государственной власти города.

Исследуя развитие предпринимательства в ЖКХ, были отмечены следующие проблемы:

- недостаточное количество заказчиков (например, в Санкт-Петербурге более 20 тыс. жилых домов, но из них только в 4,5 тыс. созданы товарищества собственников жилья, при этом активно работают с малым бизнесом не более половины из них);
- "межведомственная неразбериха" (это является главной причиной того, что реформа ЖКХ буксует. К жилому дому имеют прямое отношение около 20 различных ведомств);
- налогообложение (отсутствие приемлемых условий кредитования);
- коррупция при проведении конкурсов;
- формальность существующих в настоящее время ТСЖ.

Особенностью положения субъектов малого предпринимательства в ЖКХ является чрезмерно высокий уровень административных барьеров и ограничений, в частности, распространенная практика навязывания государственными и контролирующими органами малым предприятиям услуг коммерческих фирм, связанных с исполнением функций данных органов. Кроме того, необходимо создать систему административно-правовой защиты интересов субъектов малого предпринимательства и обеспечить на конкурсной основе адресную государственную поддержку перспективных субъектов малого предпринимательства в ЖКХ. В этих целях необходимо дальнейшее совершенствование законодательного обеспечения деятельности субъектов предпринимательства в отрасли; устранение административных барьеров и снижение административного регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства; создание условий равного доступа к государственному имуществу и преференций при размещении государственного заказа; "раскрутка" положительного общественного мнения о предпринимательстве в ЖКХ города.

3. Современный этап развития предпринимательства в системе жилищно-коммунального хозяйства

На современном этапе развития экономических отношений прогноз последствий стратегических решений по организации взаимодействия государства и частного сектора в условиях реформирования ЖКХ может обладать высокой степенью неопределенности. Эта неопределенность рождена конкурентными отношениями, в которые вовлекается все большее число участников, привнося в процесс развития экономики нарастающую компоненту случайности. В результате степень неравновесности экономической системы возрастает, все более ярко проявляются ее нелинейные свойства. Нелинейность

системы увеличивает непредсказуемость и неопределенность ее состояния, что способствует дальнейшему отклонению от равновесия. В этих условиях концепции "устойчивого развития" или "экономического роста" нежизнеспособны: нарастающая неравновесность системы и неоднозначность сценариев ее развития предъявляет к стратегии управления новые требования.

Успешная реализация инвестиционных проектов в ЖКХ возможна лишь в том случае, когда органы государственной власти и самоуправления осуществляют территориальное стратегическое планирование взаимодействия государства и частного бизнеса. Разработка стратегического плана развития ЖКХ должна быть процессом открытым, который в свою очередь должен обеспечить прозрачность формирования и реализации жилищно-коммунальной политики на местах. Это позволяет учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, и привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно значимых проектов. Тем самым, стратегическое планирование способствует возникновению и успешности реализации совместных проектов в ЖКХ частного и государственного секторов (Жихарев, 2008).

При этом одной из форм совместной производительной работы в ЖКХ может стать государственно-частное партнерство.

Под ГЧП следует понимать временную созданную по инициативе государства негосударственную структуру, основанную на уступке права владения государственными объектами частному бизнесу в целях создания общественных благ или услуг на долговременной и взаимовыгодной основе.

На основании исследования теоретических подходов к формированию предпринимательской деятельности в ЖКХ, а также анализа организационно-экономических проблем развития предпринимательства в указанной сфере можно предложить методические подходы к развитию предпринимательства в ЖКХ.

4. Меры по развитию предпринимательства в системе жилищно-коммунального хозяйства и порядок расчета бюджетной эффективности

Среди конкретных мер и мероприятий, реализация которых позволила бы активизировать участие малого бизнеса в реформировании ЖКХ, можно выделить:

- проведение органами государственного управления и местного самоуправления в обязательном порядке открытых и прозрачных процедур отбора организаций-подрядчиков на выполнение государственного и муниципального заказа (в т.ч. в благоустройстве и озеленении, вывозе и утилизации ТБО, ремонте дорог, ремонте и эксплуатации объектов публичной собственности);

- использование государственными и муниципальными предприятиями и организациями ЖКХ системы аутсорсинга (в т.ч. путем применения мер стимулирования и ответственности со стороны публичных собственников) – выделение "непрофильных" работ и услуг, а также работ и услуг, выполнение которых силами муниципальных организаций экономически неэффективно, и размещение заказов на эти работы и услуг среди малых предприятий на конкурсной основе, в т.ч. установление собственниками этих предприятий обязательности проведения открытых и прозрачных процедур;

- проведение органами местного самоуправления открытых и прозрачных процедур отбора организаций по управлению многоквартирными домами в соответствии с требованиями нового Жилищного кодекса с активным привлечением малых частных предприятий;

- принятие мер экономического стимулирования создания и деятельности товариществ собственников жилья и частных управляющих компаний, оказание им содействия во взаимоотношениях с контрагентами;

- установление тарифов, обеспечивающих покрытие экономически обоснованных затрат на производство и поставку услуги, а в необходимых случаях – также ремонт, восстановление, модернизацию (развитие) объектов коммунальной инфраструктуры; своевременное и полное выполнение государством и муниципалитетами своих обязательств по выплате адресной социальной помощи, выделению бюджетных средств учреждениям и т.п.;

- выстраивание системы сбалансированных договорных отношений между публичными собственниками объектов ЖКХ и предприятиями-операторами (поставщиками услуг) независимо от формы собственности последних;

- полный отказ от административных методов воздействия и регулирования и переход к договорным отношениям, предусматривающим в т.ч. взаимную ответственность сторон;

- оптимизация системы договорных отношений между управляющими компаниями, поставщиками услуг и потребителями услуг;

- обеспечение защиты предприятий малого бизнеса – управляющих компаний – во взаимоотношениях с монополистами-поставщиками коммунальных услуг и собственниками жилья;

- обеспечение единого подхода к различным категориям потребителей коммунальных ресурсов в жилищном фонде (граждане, ТСЖ, управляющие компании) при формировании договорных отношений;

– подготовка и повышение квалификации, обучение предпринимателей, муниципальных служащих, сотрудников предприятий сферы ЖКХ, а также работающих на смежных рынках и являющихся потенциальными участниками рынка ЖКУ;

– обобщение, анализ и распространение опыта привлечения частного бизнеса к предоставлению ЖКУ в регионах РФ, оказание методической поддержки малому бизнесу, органам местного самоуправления, другим организациям и лицам по вопросам участия малого бизнеса в ЖКХ (методические рекомендации, формы договоров, учредительных документов, обзоры судебной практики);

– принятие дополнений и изменений в федеральное законодательство, в частности, регулирующее отношения общей долевой собственности, управление и систему договорных отношений в многоквартирных домах, устанавливающее обязанность, процедуры и ответственность органов власти в ходе отбора поставщиков (подрядчиков) для оказания муниципальных услуг (выполнения работ), инвестиционную деятельность частных хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ;

– принятие дополнений и изменений в федеральное законодательство, в частности, устанавливающих положение о том, что управляющие компании не являются перепродавцами ЖКУ;

– решение вопроса о многомиллиардной финансовой задолженности действующих предприятий ЖКХ, которая не позволяет надлежащим образом реформировать ЖКХ в целом и передачу объектов коммунальной инфраструктуры от одних публичных собственников другим в соответствии с разграничением полномочий;

– решение государством вопроса об участии в финансировании капитального ремонта многоквартирных жилых домов с высокой степенью износа (в т.ч., путем внесения изменений в подпрограмму "Жилище" в части определения источников и механизмов такого финансирования);

– разработка совместно с банками и органами власти механизма кредитования населения по капитальному ремонту жилищного фонда;

– применение антимонопольного законодательства к естественным монополистам – поставщикам ЖКУ.

Можно предложить следующие пути решения кризисной ситуации в ЖКХ городов:

1. развивать концессионные механизмы;
2. вводить ограничения на приватизацию муниципальных систем водоснабжения и водоотведения, сетей теплоснабжения;
3. провести финансовое оздоровление организаций ЖКХ (списание пеней и штрафов по налоговым неплатежам и неплатежам во внебюджетные фонды и реструктуризация тела основного долга на срок не менее семи лет);
4. законодательное установление единого порядка тарифного регулирования;
5. перевод отдельных видов ЖКУ на самокупаемость;
6. проведение детального анализа системы управления ЖКХ муниципальных образований;
7. создание рыночных отношений в сфере управления жилищным фондом.

При реализации концессионных проектов в ЖКХ, основными критериями выбора объекта финансирования является уровень прогнозируемого экономического эффекта и степень рисков. Вопрос, касающийся распределения рисков, во многом может быть решен с помощью детальной проработки проекта договора концессии, при этом степень рисков разделяемых концедентом и концессионером должна быть справедливой и пропорциональной значимости объекта концессии для удовлетворения общественных потребностей. В ходе диссертационного исследования нами впервые систематизированы возможные риски при реализации жилищно-коммунальных проектов ГЧП на основе концессии. К основным группам рисков относятся:

- законодательные риски;
- финансовые риски;
- инфраструктурные риски;
- политические риски.

На основании выявленных и классифицированных рисков, сформулированы критерии, которым должны соответствовать жилищно-коммунальные проекты ГЧП:

1. Соответствие проекта требованиям ГЧП.
2. Высокая общественная значимость проекта.
3. Проработанность и реалистичность выполнения проекта.
4. Прозрачность процедуры выбора партнеров (частной компании), инвесторов.
5. Пропорциональность разделения рисков и выгод частного и общественного сектора.
6. Долгосрочность проекта, и возможность возобновления его в будущем.
7. Связь проекта со стратегическим планом развития территории.

Что касается экономического эффекта, то в условиях ГЧП в ЖКХ его уровень должен быть достаточным для того, чтобы инвестор не предпочел участию в проекте на основе ГЧП альтернативные

варианты размещения своих финансовых активов. Эффективность жилищно-коммунального проекта, реализуемого на условиях концессионного соглашения, должна включать в себя следующие виды эффективности:

- социально-экономическую (общественную) эффективность;
- бюджетную эффективность (сальдированный итог участия государства или муниципалитета в концессионном жилищно-коммунальном проекте с точки зрения расходов и доходов бюджетов разных уровней);
- коммерческую эффективность, учитывающую финансовые последствия участия концессионера в реализации жилищно-коммунального проекта, в предположении, что он производит все предусмотренные концессионным соглашением затраты и пользуется всеми предусмотренными соглашением результатами.

При этом бюджетная эффективность является основным ориентиром органов государственной власти при принятии решения об отчуждении объекта коммунальной инфраструктуры во временное пользование частному инвестору. Можно предложить формулу, позволяющую рассчитать уровень общей бюджетной эффективности.

$$E := \frac{\sum_{i=1}^N 0,5P_i + \sum (0,24P_i + \frac{0,76P_i}{2})}{U_1 + U_2 + K},$$

где $E = [0,5; 1)U(1; \infty)$; E – бюджетная эффективность; U_1 – инвестиции государственного сектора; U_2 – инвестиции частных инвесторов; P_i – чистая сумма концессионных платежей от реализации жилищно-коммунального проекта; N – количество лет действия концессии; K – косвенные потери.

Рекомендуемое минимальное значение бюджетной эффективности (E), найденное расчетно-экспериментальным путем, должно быть 0,6. Причем если 0,6 – это минимальное значение, то единичное значение это не предел, все зависит от стоимости услуги и интенсивности ее потребления.

Соответственно, государство начнет получать налоговые платежи после наступления момента возврата всех вложенных частным инвестором средств, независимо от того инвестировало ли само государство финансовые средства в объект концессии или нет. Это означает, что бюджет будет получать концессионные платежи, которые целесообразнее установить по принципу "50×50", что позволит достичь главных целей – вернуть инвестору средства, пополнить бюджеты субъектов федерации, и, что самое главное, вселить уверенность в справедливом распределении доходов со стороны государства.

5. Заключение

Выявлены ключевые проблемы ЖКХ, которые не позволяют развиваться коммунальному бизнесу и отталкивают потенциальных инвесторов.

Основными проблемами, мешающими развитию предпринимательства, являются: весьма высокие "затратность" производства и стоимость капитального строительства; высокая степень износа основных фондов, долгий срок окупаемости инвестиционных проектов; необоснованность и нестабильность тарифной политики; недостаточная прозрачность финансовых потоков; значительный удельный вес задолженности прошлых лет, неразвитость конкуренции, отсутствие реальных рыночных механизмов на рынке ЖКУ, риски потери инвестиций от непредсказуемой и непрогнозируемой жилищно-коммунальной политики региональных властей.

Непривлекательность комплекса ЖКХ для частных инвестиций обусловлена невыполнением бюджетных обязательств, отсутствием эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов.

Большинство проектов модернизации жилфонда, коммунальной инфраструктуры и транспортной сферы смогут быть коммерчески выгодными и существенно изменить финансовое положение ЖКХ, если создать необходимые условия для притока в него частных инвестиций.

Эффективность жилищно-коммунального проекта, реализуемого на условиях концессионного соглашения, должна включать в себя следующие виды эффективности: социально-экономическую (общественную) эффективность; бюджетную эффективность (сальдированный итог участия государства или муниципалитета в концессионном жилищно-коммунальном проекте с точки зрения расходов и доходов бюджетов разных уровней); коммерческую эффективность.

Литература

- Жихарев И.Н.** От службы заказчика – к управляющей компании. *Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ*, № 1, ч.1, с.4-8, 2008.
- Иванова Ю.В.** Потребительские расходы населения и услуги ЖКХ: их взаимообусловленность. *Проблемы современной экономики*, № 3/4 (19/20), с.344-348, 2006.