

СРЕДСТВА ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ В ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

Сметанин В.

Сложившаяся экономическая ситуация на предприятиях водохозяйственного комплекса характеризуется острой потребностью проведения ресурсосберегающих мероприятий и проектов, направленных на внедрение современного ресурсосберегающего оборудования, применение новых технологий. Это позволит добиться улучшения качества услуг водоснабжения при одновременном снижении затрат на их предоставление.

Финансирование реализации ресурсосберегающих проектов должно осуществляться из внебюджетных источников. Основными препятствиями привлечения средств населения, кредитов, иностранных инвестиций, лизинга, применение модели делегированного управления является неразвитость российского законодательства в этой сфере, непрозрачный механизм тарифообразования.

Существующее положение на большинстве предприятий водохозяйственного комплекса характеризуется высоким моральным и физическим износом основных производственных фондов, низкими темпами технического перевооружения, высокими непроизводительными потерями ресурсов (воды, тепла, электроэнергии и т.д.).

Предпринимаемые государственными органами усилия по реформированию и выводу предприятий из кризисного положения сводится, фактически только к повышению тарифов. Однако, в сложившейся экономической ситуации, именно эти решения являются самыми не популярными среди населения и оказывают негативное влияние на ход дальнейших финансово-экономических и организационно-технических преобразований в этой сфере.

При запланированном повышении тарифов до уровня 100% от стоимости производства услуг, при сохраняющемся уровне доходов населения, неминуемы серьезные социальные разногласия. Также резкий рост тарифов на коммунальные услуги может сопровождаться снижением доходов для самих предприятий. Высокие тарифы могут быть неприемлемыми для некоторых промышленных и коммерческих предприятий. Очевидно, что в долгосрочном плане дополнительный доход предприятий должен формироваться за счет повышения эффективности их производственной деятельности, снижения себестоимости производства услуг. Задача государственной политики – не допустить социального и экономического кризиса, поддержать надлежащий режим функционирования предприятий водохозяйственного комплекса.

В этой связи, смягчение условий перехода отрасли на безубыточное функционирование должно быть достигнуто, прежде всего, за счет активизации привлечения инвестиций для реализации ресурсосберегающих проектов. Однако сокращающееся бюджетное финансирование зачастую препятствует реализации подобных проектов за счет средств бюджета. В связи с этим, для практической реализации ресурсосберегающих программ, их финансовое обеспечение должно выходить за рамки бюджетного финансирования и сочетаться с внебюджетными источниками.

Не претендуя на всесторонний анализ, рассмотрим следующие возможные внебюджетные источники привлечения инвестиций:

- средства населения;
- инвестиционные кредиты (российские и иностранные);

- иностранные инвестиции;
- лизинг;
- делегированное управление

Рассмотрим возможность участия вышеперечисленных децентрализованных источников в финансировании проектов по ресурсосбережению на предприятиях ЖКХ, и определим основные трудности и сформулируем предложения по их преодолению.

Средства населения являются одним из возможных источников привлечения внебюджетных средств для проведения ресурсосбережения. По экспертным оценкам у населения имеются свободные средства, как в рублях, так и в валюте на сумму до 50 млрд. долларов США. [1].

Вопрос привлечения средств населения для инвестирования ресурсосбережения в настоящее время не достаточно изучен. Отдельные попытки были предприняты со стороны Совета Федерации Российской Федерации, Государственной Думы (в части разработки законодательного акта о гарантиях частным вкладчикам), Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации и рядом администраций муниципальных образований. В частности, в 1997-1998 годах был разработан экспериментальный проект программы "СЭПИН", цель которой заключалась в создании системы, гарантирующей социальную, правовую, экономическую защиту интересов граждан в конкретном муниципальном образовании через реализацию различных финансовых механизмов и, прежде всего, средств самого населения. Однако на существующем в то время этапе социально-экономического развития программа СЭПИН не получила практической реализации по следующим основным причинам:

- отсутствие свободных финансовых ресурсов у администрации муниципальных образований для организации первоначальной работы;
- настороженное отношение населения к нововведениям, связанным с изменениями механизмов обращения собственных финансовых средств;
- не достаточное соответствие законодательства о местном самоуправлении, Бюджетному и Налоговому кодексам и другие.

Однако, для привлечения свободных средств населения на возвратной основе необходимо создать систему, гарантирующую правовую, экономическую, социальную защиту интересов граждан. Прежде всего, для разработки и внедрения механизмов привлечения свободных средств населения на рынок капитала необходима развитая сеть посреднических финансовых организаций – инвестиционных банков и фондов, страховых компаний и т.д. Определяющим фактором является подготовленность населения к участию в инвестировании ресурсосбережения.

По данным социологического исследования, проведенного в 2000 г. ООО «Центром некоммерческого партнерства», самыми активными потенциальными инвесторами являются москвичи: в возрасте 26-30 лет 36% готовы вложить свободные деньги в программы сбережения ресурсов. Среди возрастной группы 31-35 лет - 18% решительно готовы вложить средства и 22% скорее решатся вкладывать, чем не вкладывать. Таким образом, только в Москве 54% населения в возрасте от 26 до 35 лет готовы стать инвесторами программ сбережения ресурсов под гарантии государства.

То есть, разработав необходимый механизм привлечения и возврата денежных средств населения, государство могло бы рассчитывать на средства каждого четвертого гражданина, а это, порядка 170 млрд. рублей.

По данным опросов, проведенных в сельских территориальных образованиях России, активность граждан в каких-либо преобразованиях крайне низкая. Лишь около 4 % опрошенных утверждают, что они могут и хотят влиять на изменение уровня жизни в своем городе или селе. Каждый третий - не видит смысла в своем участии в

самоуправлении, не веря в возможность реального влияния, а абсолютное большинство уверено, что собственные средства доверять никому нельзя.

Отсюда следует что, предстоит длительный процесс преодоления психологии у населения, которое еще настороженно относится к изменениям механизмов обращения собственных финансовых средств.

Важным условием является создание нормативно-правовой базы, в том числе, обеспечивающей нормальное функционирование органов местного самоуправления, так как обозначенный механизм привлечения средств населения реализуется в конкретном территориальном образовании.

Несмотря на то, что за последние два года принято значительное количество федеральных законов о местном самоуправлении, все-таки полной системы законодательного обеспечения нормального функционирования муниципальных образований еще не сложилось. Имеют место определенные противоречия в разных законах и законодательных актах. Например, в федеральном Законе “О финансовых основах местного самоуправления в РФ” от 10. 09. 97 г. в ст. 16, п. 7 заложены серьезные ограничения для реализации муниципальных займов, что сдерживает реализацию указанного механизма.

В целом, вопрос привлечения средств населения к совершенствованию инвестиционно - финансовой системы ресурсосбережения остается открытым. Вместе с тем, данное направление, несмотря на свою сложность и многогранность, обладает большим потенциалом, создающим условия для реализации ресурсосберегающих программ с большой капиталоемкостью. Главное, в настоящий момент, комплексно решить задачу гарантированного возврата вкладываемых населением средств и обеспечения их стабильной доходности, а также провести среди населения серьезную разъяснительную работу, предоставить полную информацию о направлении и перспективах ресурсосбережения.

Иностранный капитал может привлекаться в форме частных зарубежных инвестиций – прямых и портфельных, а также в форме кредитов и займов.

В настоящее время на российском рынке активизировали деятельность ряд международных финансовых организаций, деятельность которых полностью или частично направлена на поддержку государств с переходной экономикой.

Наиболее известны из них следующие:

- Международный банк реконструкции и развития (МБРР)
 - Международная финансовая корпорация (МФК)
 - Европейский Банк Реконструкции и развития (ЕБРР)
 - Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)
 - Программа Фонда содействия реформам в восточно-европейских странах (ФАРЕ)
 - Глобальный экологический фонд (ГЭФ).
- Рассматривая иностранные источники привлечения инвестиций для финансирования ресурсосберегающих проектов, необходимо отметить Венчурные фонды и фонды прямых инвестиций, среди которых следует выделить Global Environment Emerging Markets fund, специализирующийся на развивающихся рынках инвестирующий ресурсосберегающие, экологические проекты, сферы водоохраны и водоочистки.

В тоже время, как свидетельствует опыт фактической реализации ряда проектов «Реконструкция систем городского теплоснабжения», «Городское водоснабжение и канализация», «Повышение эффективности использования энергии» финансируемых за счет кредитных средств международного банка реконструкции и развития, большинство проектов находятся под угрозой срыва. Сложившаяся ситуация связана с одной стороны с тем, что конечные заемщики - предприятия не способны взять на себя работу по ответственному использованию выделенных средств и обеспечить инвесторам в

приемлемые сроки возврат средств и получение прибыли. Кроме того, персонал предприятий, как правило, не располагает соответствующей профессиональной подготовкой по реализации ресурсосберегающего проекта. С другой – с тем, что серьезной проблемой является сам подход взаимодействия с западными финансовыми институтами. В соответствии с обычной практикой финансирования из иностранных источников, условия предоставления и реализации кредитов достаточно жесткие. Предоставление очередной кредитной доли увязывается с выполнением установленной программой требований, которые не всегда выгодные для России.

К примеру, МБРР предъявляет к заемщикам следующие основные требования:

- срок окупаемости проекта не должен превышать 4-х лет;
- внутренняя норма прибыли должна быть не менее 20%;

Отсюда вытекают и объективные трудности в реализации проектов. По существующим условиям практически ни одна отечественная производственная или строительная структура не может выступать в качестве подрядчика, поскольку минимальные требования для участников квалификационного отбора трудновыполнимо в условиях современной экономической ситуации. В результате генподрядной структурой может быть только зарубежная компания, получая за это до 5% средств от суммы займа. Реальные работы выполняют российские компании в качестве субподрядчика. Таким образом, значительная часть выделенных кредитов снова уходит за рубеж.

В тоже время главными препятствиями для привлечения западных инвестиций остаются общая политическая и экономическая нестабильность в стране, несовершенство налогового и инвестиционного законодательства, ограничения на экспорт капитала, инфляция национальной валюты, низкий уровень развития рынка капитала, неразвитость местного частного сектора т.п. [2] Исходя из вышеизложенного приходится констатировать, что в России пока созданы минимальные условия для привлечения иностранных инвестиций.

Очевидно, что необходимо активизировать усилия по изменению условий сложившегося положения. Важно также, чтобы процесс привлечения иностранных инвестиций сопровождался созданием новых рабочих мест, совместных предприятий, внедрением современных технологий на существующих отечественных производствах, а так же применение технологического оборудования и приборов российского производства.

Вырабатывать стратегию сотрудничества с иностранными кредиторами, равно как и с зарубежными партнерами-производителями ресурсосберегающей техники и технологии, необходимо с учетом реального состояния экономики, своеобразия территориального устройства, наличия собственного интеллектуального и производственного потенциала.

Рассмотрим возможность использования финансового лизинга для целей ресурсосбережения. Согласно [3] и [4] под лизингом понимается: «форма предпринимательской деятельности, основанную на особых экономических отношениях между лизингодателем и лизингополучателем по поводу приобретения или передачи лизингодателем лизингополучателю необходимых ему основных фондов на срочной и платной основе».

Целесообразность лизинговой сделки для ее участников можно рассматривать с финансовой или экономической точек зрения. С финансовой точки зрения лизинг можно рассматривать как форму финансирования, альтернативную операции по привлечению кредита, необходимого для приобретения основных производственных фондов. А, в общеэкономическом смысле представляет кредит, который предоставляет лизингодатель лизингополучателю в форме передаваемого в пользование имущества.

Для целей ресурсосбережения финансовый лизинг весьма удобный способ приобретения дорогостоящего оборудования, приборов и технологий, как в стране, так и за рубежом. Производитель оборудования при осуществлении лизинговой сделки имеет

гарантированный сбыт своей продукции и, как правило, единовременную 100% оплату. Лизингодатель, являясь собственником предмета лизинга, страхует себя от возможных потерь, связанных с платежеспособностью лизингополучателя, поскольку может потребовать возврат переданного в лизинг имущества. Фактически он предполагает 100% кредитование и не требует немедленного начала платежей. Лизинговые платежи обычно начинаются только после поставки имущества, либо еще позже, когда использования предмета лизинга вводится в эксплуатацию. Лизинговый договор более гибок, чем ссуда, которая всегда предполагает ограниченные сроки и стандартные условия погашения. При лизинге арендатор предмета лизинга может согласовывать с лизинговой компанией удобную схему финансирования, включая в условие договора, например, расчеты из средств от экономии ресурсов.

При заключении контракта принципиальное значение имеют вопросы его длительности, порядка внесения, размеры лизинговых платежей и страхования осуществляемой сделки. При этом инфляционные процессы объективно обостряют противоречивые интересы лизингодателя и лизингополучателя. Так, лизингодатель заинтересован в сокращении срока, позволяющего осуществлять оперативный пересмотр лизинговых платежей. В любом случае, в условиях России основным тормозом развития финансирования инвестиционных проектов при помощи лизинга будет не столько сложность согласования условий лизингового контракта, сколько отсутствие необходимого правового обеспечения и дефицит свободного капитала у негосударственного сектора экономики. Именно поэтому предоставление определенных льгот лизингополучателю со стороны государства является необходимым. До известной степени лизинговый договор может быть частично скомпенсирован лизингополучателю предоставлением ряда налоговых льгот с величины лизинговых платежей. При этом развитие лизинга позволит частично возместить расходы по финансированию ресурсосбережения.

Перспективным направлением финансирования модернизации и внедрения ресурсосберегающих технологий на предприятиях ВХК является широко применяемая в западных развитых странах (Германия, Франция и др.) модель делегированного управления. В основу модели положен принцип передачи полномочий по управлению объектом инженерной инфраструктуры организации, выбранной на конкурсной основе.

В международной практике делегированная форма управления включает в себя все характеристики договора аренды предприятия как имущественного комплекса, но накладывает на управляющую организацию дополнительные обязательства в области капиталовложений, необходимых для оговоренного расширения производства или увеличении мощностей для замены основных фондов.

Отношения между государственными органами (муниципалитетами) и компаниями – исполнителями регулируется контрактом, в котором определяют инвестиционную стоимость проекта, гарантии, сроки и график строительства, тариф, и т.д. В зависимости от взаимных обязательств сторон, ответственности и рисков по эксплуатации объекта между государственными органами и компанией-исполнителем могут применяться различные договорные механизмы участия частного сектора – от оказания отдельных услуг до полной передачи объекта.

Можно выделить следующие основные типы контрактов:

- контракты на управление;
- контракты на передачу в аренду;
- концессия;
- контракты на строительство и эксплуатацию с последующей передачей прав «BOOT»;
- контракты на сервисное обслуживание.

Контракт на управление – предполагает передачу государственными органами частным компаниям ответственности в области эксплуатации и технического обслуживания объекта. Коммерческий риск и финансовую ответственность несут государственные органы. Оплата услуг частных компаний осуществляется местными органами исходя из зафиксированных тарифных ставок и заинтересованности, в зависимости от полученных результатов. Контракты на управление обычно заключаются на 3-7 лет.

Контракты передачи в аренду Согласно данным контрактам государственные органы передают частной компании в аренду принадлежащие им сооружения. Государственные органы принимают на себя расходы по строительству и расширению мощностей объектов, а все эксплуатационные расходы принимает на себя арендатор, который несет ответственность за эксплуатацию, техническое обслуживание и управление системой. Передача в аренду обычно осуществляется на срок 5-10 (до 20) лет.

Концессия является классической формой делегированного управления. Сторона, предоставляющая концессию поручает концессионеру управление объектом инженерной инфраструктуры и обеспечение его функционирования за свой счет и за свой риск взамен права на взимание платы с потребителя. Концессионер финансирует инвестиции на реконструкцию и развитие производственных мощностей и обеспечивает работу объекта и его техническое обслуживание. По истечении срока концессии, объект передается властям безвозмездно и в рабочем состоянии. Объекты никогда не являются собственностью концессионера, а являются собственностью предоставивших концессию властей. Контракты концессии обычно заключаются на срок 20-30 лет.

Контракты на строительство и эксплуатацию с последующей передачей прав. При таких контрактах частная компания финансирует, строит, владеет и эксплуатирует новую систему. Затем, по истечении определенного срока, объект передается в государственную собственность (за этот период покрываются затраты и обеспечивается прибыль инвестора). Данный тип контрактов используется в случаях строительства новых сооружений или при необходимости дополнительных инвестиций для реконструкции или расширения уже существующих. Реализация данного типа контрактов связана с большой степенью риска частных инвесторов, поэтому для такого рода проектов необходимы четкие законодательные рамки.

Контракты на сервисное обслуживание

Данный тип контрактов предполагает выполнение услуг, связанных с техническим обслуживанием, ремонтными работами, сбор платежей, выставление счетов клиентам, снятие показаний водомерных счетчиков.

Государственные органы принимают на себя коммерческий риск и все финансирование объекта. Оплата услуг частным фирмам осуществляется местными органами в соответствии с работами, которые были ими выполнены на основании расценок, указанных в контракте. Срок подобных контрактов 1-2 года.

Для муниципалитетов и предприятий ВХК основными преимуществами использования модели делегированного управления являются:

- переход в собственность муниципального образования (после истечения срока договора на делегированное управление (концессии)) модернизированных производственных фондов и современных технологий;
- ограничение участия соответствующих бюджетных средств в осуществлении проектов модернизации и развития предприятий;
- приток дополнительных инвестиций в регион или муниципальное образование;
- создание дополнительной занятости и стимулирование экономической активности в регионе (за счет привлечения дополнительной рабочей силы, приобретении материалов и т.д.);

- развитие кадрового потенциала.

Рассматривая теоретическую возможность использования модели «делегированного управления», необходимо отметить, что главными критериями являются готовность потребителя оплачивать услуги и наличие соответствующей правовой базы.

Если потребители услуг на финансовом и политическом уровне готовы оплатить инвестиции и эксплуатационные затраты на их производство по их реальной стоимости, то механизм делегированного управления может быть применен.

В тоже время в условиях, когда затраты на производство жилищно-коммунальных услуг субсидируются из бюджета или за счет применения различных тарифных уровней для разных групп потребителей (т.н. перекрестное субсидирование), население привыкает к низкому уровню тарифов.

Также существенным аспектом является непрозрачность механизма тарифообразования. В большинстве случаев в качестве базы для определения среднего т.н. «экономически обоснованного тарифа» используется расчетный метод «затраты плюс прибыль» что не гарантирует включение в тариф всех финансовых потребностей инвестора. В связи с тем, что во многих городах система регулирования тарифов на коммунальные услуги не формализована, увеличивается роль субъективных и неэкономических факторов при утверждении тарифов местными органами самоуправления. В этой связи, отказ администрации органов местного самоуправления, или затягивание пересмотра тарифов например, по политическим причинам, приведет к финансовым потерям инвестора.

Вторым важным критерием использования модели делегированного управления является наличие эффективной законодательной базы.

Анализируя права и обязанности, возникающие у сторон проекта, можно сделать вывод, что модель делегированного управления является сложным, комплексным институтом, включающего в себя нормы бюджетного, валютного, инвестиционного законодательства, гражданскоправовые нормы, регулирующие договоры подряда, купли продажи, а также некоторые другие нормы ГК РФ. В настоящее время, к сожалению, в России отсутствует специальное законодательство, регламентирующее использование модели делегированного управления. В российском законодательстве необходимо иметь отдельный правовой институт, регулирующий модель делегированного управления.

В целом возможность использования механизма делегированного управления для привлечения внебюджетных инвестиций в водохозяйственный комплекс, в России осложнена рядом препятствий:

- отсутствием правовой базы, регламентирующей четкое использование принципов делегированного управления;
- невозможность включения в тариф «инвестиционной составляющей» из-за низкой платежеспособности потребителей;
- высокие банковские ставки на кредиты;
- использование не денежных форм взаиморасчетов (бартер, векселя);
- инфляция национальной валюты;
- низкая информированность руководства предприятия, менеджеров, недостаточное знание возможностей ресурсосбережения, новых технологий и современного оборудования, ресурсоэффективных мероприятий и т.д.;
- частое несоответствие местных законов (муниципальных, региональных) федеральному законодательству;
- фактические расходы, связанные с нерациональным использованием ресурсов покрываются обществом, а не предприятиями.

Однако основной проблемой привлечения внебюджетных средств является отсутствие действенного организационно-финансового механизма, методологических наработок, практического опыта по реализации проектов в сфере ресурсосбережения.

В этой связи в сложившейся ситуации (невозможно заложить в тарифы инвестиционную составляющую – из-за низкой платежеспособности потребителей) (на примере Правительства г. Москвы) возможно возмещение инвестиционных затрат фирме-инвестору из бюджета города. По «бюджетной» схеме в настоящее время Правительством Москвы совместно с немецкими фирмами, при участии МГП «Мосводоканал» ведется строительство очистных сооружений Южное Бутово, Зеленоградских очистных сооружений. Однако данная схема зависит от состояния бюджета.

В тоже время, при включении финансирования ресурсосбережения в один из видов расходов федерального бюджета целесообразно использовать вместо дотационного подхода – бюджетное кредитование.

Таким образом, помимо традиционного бюджетного финансирования ресурсосберегающих проектов и мероприятий, привлечение внебюджетных источников финансирования связано с:

- использованием методов государственного регулирования, направленных на поощрение инвестиций в ресурсосбережение и предполагающих комплекс льгот и гарантий коммерческим и частным стратегическим инвесторам;
- развитие правовой базы концессионного законодательства;
- создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей нормальное функционирование органов местного самоуправления;
- изменение механизмов реализации проектов в области ресурсосбережения с участием зарубежных инвестиций;
- комплексное решение задачи гарантированного возврата вкладываемых населением средств и обеспечения их стабильной доходности.

Однако основной проблемой привлечения внебюджетных средств в настоящее время является отсутствие действенного организационно-финансового механизма, методологических наработок, практического опыта по реализации проектов в сфере ресурсосбережения.

1. Мониторинг социально-экономического потенциала семей за 1997 г"- М. 1998.

2 Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» №160-ФЗ от 9 июля 1999, Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР №1488-1 от 26 июня 1991» Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капвложений» №39-ФЗ от 25 февраля 1999

3 Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч.2 (от 22 декабря 1995 года). М., 1996., Федеральный Закон «О лизинге», 29.10.1998 № 164-ФЗ.М.:Ось-89, 1998.

4. Газман В.Д. «Лизинг: теория, практика, комментарии.» М.: Фонд «Правовая культура»,1997., Кабатова Е.В.Лизинг: правовое регулирование, практика.М.:Инфра-М,1996. Краснощеков В.Н.