

СРГ ПДООС

Документ 4

Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС, Сети по вопросам финансирования природоохранной деятельности и Водной сети Специальной рабочей группы по реализации ПДООС

29 марта –1 апреля 2005 г., Кишинев (Молдова)

РЕЗЮМЕ ВСТРЕЧИ

УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГАХ ВОДОСНАБЖЕНИЯ В ЕВРОПЕ, НА КАВКАЗЕ И В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ УСИЛЕНИЯ РОЛИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЧАСТНОГО СЕКТОРА

МОСКВА (РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ)

20-21 СЕНТЯБРЯ 2004 Г.

Участникам предлагается принять к сведению настоящий документ и прокомментировать его соответствующим образом.

ТРЕБУЕМОЕ ДЕЙСТВИЕ: для сведения, обсуждения и одобрения.

Примечание: Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнениями участников встречи и не обязательно отражают точку зрения Всемирного банка, ОЭСР или государств-членов этих организаций.

ВВЕДЕНИЕ

Текст настоящего краткого отчета представляет собой широкий обзор докладов, заслушанных в течение двух дней на конференции по вопросу участия "отечественного" частного бизнеса в секторе водоснабжения и канализации, которая состоялась 20-21 сентября 2004 г. в Москве.

Встреча была организована ОЭСР, Всемирным банком и Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации. На ней был представлен широкий спектр организаций, активно работающих в секторе услуг муниципального водоснабжения и канализации и имеющих интерес к этому сектору в регионе ЕЦА (Восточная и Центральная Европа и Центральная Азия¹). Во встрече участвовали около 80 представителей правительств стран ЕЦА, министерств водного хозяйства, доноров, международных финансовых учреждений, неправительственных организаций, коммунальных предприятий водоснабжения и зарубежных и отечественных частных фирм.

Цель конференции состояла в том, чтобы оценить фактическую и потенциальную (будущую) роль компаний отечественного частного сектора и таким образом лучше понять, какие возможности могут существовать для правительств стран ЕЦА, МФУ и доноров в плане сотрудничества с этими новыми действующими лицами на рынке услуг водоснабжения. Встреча в Москве явилась продолжением диалога об участии частного сектора (УЧС) в указанном регионе, начатого ранее в Париже (2002 г.) и Вене (2003 г.).

За основу для обсуждения вопроса был взят анализ, подготовленный для конференции и включавший в себя обзор потенциальных субъектов рынка, а также подробное описание отечественных частных компаний, действующих на российском рынке услуг водоснабжения. Повестка дня была построена вокруг следующих тем:

Заседание 1: Основные тенденции в участии отечественного частного бизнеса в секторе водоснабжения ЕЦА.

Заседание 2: Уроки практики: факторы успеха и неудач в участии отечественного и международного частного сектора.

Заседание 3: Пути повышения эффективности участия отечественного частного сектора:

- Совершенствование нормативно-правовой базы и направлений политики.
- Совершенствование договорных отношений в данном секторе, включая более широкое и более эффективное применение контрактов, основанных на оплате по конечному результату.
- Новаторские методы ведения бизнеса – компании типа товарищества
- Товарищества с МФУ и донорами.

¹Регион "ЕЦА" включает следующие страны: Балканские (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Сербия-Черногория/Косово), Балтийские (Эстония, Латвия, Литва), Кавказские (Армения, Азербайджан, Грузия), Центрально-азиатские (Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), Центрально-европейские (Чешская Республика, Венгрия, Польша, Словакия, Словения) и Восточноевропейские (Беларусь, Болгария, Молдова, Румыния, Российская Федерация, Турция, Украина).

Все доклады, сделанные на семинаре с использованием компьютерной системы показа слайдов Powerpoint, можно найти на веб-сайте ОЭСР по адресу <http://www.oecd.org/env/water>.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Участие частного сектора – как зарубежных, так и отечественных компаний-операторов – остается в регионе ЕЦА на крайне низком уровне, и, как показывает обзор потенциальных отечественных компаний-операторов, вряд ли эта ситуация изменится в ближайшее время. Исключением здесь является Российская Федерация, где за последние 12 месяцев в руки отечественных частных операторов переходит все возрастающая доля рынка. В настоящее время отечественные частные операторы обслуживают около 8 процентов городского населения, а через несколько лет эта доля, вероятно, возрастет до 16%. Начало такой тенденции было положено политическим заявлением Президента, в котором приветствовалось участие частного сектора в жилищно-коммунальном секторе. Останется ли эта тенденция устойчивой в долгосрочной перспективе, сказать пока трудно, поскольку большинство контрактов в данный момент представляют собой договоры об аренде на срок 11 месяцев, и трудно предвидеть, сколько из них превратятся в долгосрочные контракты.

Накопленный на сегодняшний день опыт показывает, что в своей деятельности в секторе водоснабжения и канализации отечественные и зарубежные операторы сталкиваются с очень сходными препятствиями и ограничениями. Неопределенность нормативно-законодательной базы, отсутствие правил игры, ограниченность кадрового потенциала у отечественных частных операторов и отсутствие кадров на уровне муниципальных органов и коммунальных предприятия – вот лишь некоторые из проблем, которые были подняты участниками.

Для преодоления этих препятствий участниками было предложено несколько подходов, которые могли бы быть использованы заинтересованными партнерами:

- Систематическое использование контрактов, основанных на оплате по достигнутому результату, которые выдавались бы в рамках конкурентных торгов, могло бы помочь развеять недоверчивое отношение общественности к УЧС и заставить муниципалитеты и коммунальные предприятия договориться о целях и средствах их достижения.
- Договорам о концессии и аренде могли бы предшествовать контракты на выполнение функций управления, чтобы можно было выяснить истинное состояние и масштабы инфраструктуры и уменьшить риск конфликта при выполнении договоров о концессии и аренде.
- Установление тарифов должно стать более прозрачным и предсказуемым, для чего необходимо оградить процесс установления тарифов от чрезмерного политического вмешательства.
- Использовании франшизинга или других форм прямого сотрудничества между коммерческими предприятиями с целью объединения сильных сторон отечественных операторов (знание местных условий) с

сильными сторонами зарубежных операторов (знания и опыт в организации дела).

Пленарное заседание – открытие встречи, вступительные выступления

Г-н Брендан Гиллести, ОЭСР, и г-н Ли Трэверс, Всемирный Банк

Сопредседатели конференции представили тему и цели конференции и подчеркнули, что это мероприятие проводится в развитие регулярного диалога, проводимого Всемирным банком и ОЭСР с частными компаниями-операторами в секторе водоснабжения, начатого с конференций в Париже (2002 г.) и Вене (2003 г.).

Сегодня, через 15 лет после начала политических преобразований, ситуация в секторе услуг муниципального водоснабжения в регионе ЕЦА продолжает во многих отношениях ухудшаться. Технические показатели свидетельствуют о снижении уровней безопасности, качества услуг и экономической эффективности в питьевом водоснабжении. Результатом этого является устойчиво высокий уровень отрицательных последствий для здоровья населения в странах ВЕКЦА, которым часто приходится вести борьбу с различными заболеваниями, передаваемыми с водой. Финансовые показатели указывают на растущий разрыв между затратами и доходами компаний водоснабжения при сохраняющейся потребности в субсидировании из государственных бюджетов. Тем не менее, во многих регионах плата за водоснабжение, взимаемая с потребителей, находится на уровне намного ниже общепризнанных порогов приемлемости.

Тенденции в регионе ЕЦА способствуют дальнейшему глобальному снижению объемов частных инвестиций в инфраструктуру, которое наблюдается после достижения максимального объема в 1997 году. Международные финансовые учреждения и доноры обеспечивают лишь малую долю требуемых объемов финансирования данного сектора. Достижение целей в области развития на рубеже тысячелетия в секторе водоснабжения потребует мобилизации всех имеющихся средств, в том числе средств государственных бюджетов, потребителей и частного сектора.

В проводимом до этого диалоге с частным сектором были выявлены некоторые из факторов, ограничивающих УЧС, особенно с точки зрения зарубежных компаний. В числе основных препятствий были выделены неудовлетворительный инвестиционный климат и высокий страновой, политический и законодательно-нормативный риск во многих странах ЕЦА. Кроме того, был отмечен сдвиг в стратегиях зарубежных операторов на возникающих и развивающихся рынках в сторону менее рискованных вариантов УЧС (главным образом в сторону контрактов на выполнение функций управления). Наряду с общим предпочтением, отдаваемым частными операторами крупным городам (обычно с населением более 500 тысяч), это обстоятельство позволяет предположить, что возможностей для внесения УЧС серьезного вклада в достижение "Целей в области развития на рубеже тысячелетия" по водным ресурсам и санитарии оказалось на самом деле меньше, чем надеялись многие из нас.

Отечественные частные компании могли бы выступить в этом отношении как потенциально привлекательное дополнение или альтернатива зарубежным

компаниям, поскольку они зачастую лучше осведомлены о местных факторах риска (в особенности политических и нормативно-законодательных) и могут лучше с ними справляться, а также способны работать с меньшими издержками.

Обзор российского рынка водоснабжения, подготовленный для данной конференции, показывает потенциальный динамизм отечественного частного сектора. Сегодня частные операторы присутствуют во многих городах Российской Федерации. Они обслуживают около 8% городского населения, а через несколько лет эта доля может вырасти до 16%. Цель встречи – изучить эти и другие тенденции и определить средства, которые могли бы использовать лица, вырабатывающие политику, МФУ и доноры для их сохранения, одновременно добиваясь наилучших возможных вариантов исхода для водопользователей.

ЗАСЕДАНИЕ 1: ТЕНДЕНЦИИ В УЧАСТИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЧАСТНОГО БИЗНЕСА В СЕКТОРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ В СТРАНАХ ЕЦА

1-1. Взгляды на управление компаниями водоснабжения в различных странах (результаты обзора, проведенного в регионе ЕЦА), Кристоф Шмандт, консультант

ОЭСР и Всемирный банк при финансовой поддержке программы Банка Нидерландов "Водное партнерство" провели в регионе ЕЦА опрос с целью выяснения мнения "на местах" о факторах, влияющих на степень участия "отечественных" частных компаний региона в сфере водоснабжения. Данный опрос является важнейшей частью подготавливаемого "Исследования развития рынка", касающегося перспектив участия отечественного частного сектора в регионе ЕЦА. В отношении участия международного частного сектора были проведены дополнительные опрос и исследование, завершившиеся проведением в мае 2004 года семинара в Вашингтоне.

Учитывая, что доступ к системам подачи питьевой воды по трубам имеют 80% населения, а 40% имеет доступ к системам канализации (хотя многие системы не оснащены очистными установками), для достижения Целей развития на рубеже тысячелетия (снижение наполовину доли людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде и элементарным санитарно-гигиеническим услугам) в регионе ЕЦА еще предстоит сделать очень много. Правительства многих стран и финансовые учреждения считают ключевым элементом своих стратегий по достижению этой важной цели участие частного сектора. Однако интерес международного частного сектора к региону ЕЦА, похоже, начинает угасать, а квалифицированных отечественных компаний во многих областях этого региона практически нет. Исследования развития рынка направлены на изучение причин такого положения и разработку стратегий содействия устойчивому участию частного сектора.

В целом, отношение внутреннего рынка к участию частного сектора на пространстве ЕЦА можно назвать осторожным. На данный момент лишь менее половины опрошенных компаний, главным образом операторы, рассматривали возможность заключения контрактов на предоставление услуг или выполнение функций управления в этой сфере, тогда как через пять лет на это согласились бы уже около 60% компаний, что объясняется ростом интереса консультантов к этому рынку. Лишь 20% отечественных компаний готовы взять на себя более высокую ответственность в управлении предприятием водоснабжения, такую как,

например, аренда и концессия. Интерес деятельности, связанной с УЧС, наиболее высок в странах-кандидатах в члены ЕС, и в то же время в странах, недавно вступивших в ЕС, этот энтузиазм начинает падать.

Таковы предварительные результаты изучения рынка, основанные на опросе первых 65 респондентов, представляющих все страны ЕЦА, за исключением двух (Туркменистан и Кыргызстан); в окончательном варианте отчета будут представлены результаты, основанные на ответах уже более чем 80 респондентов. В опросе участвовали как отечественные "эксперты" по рынкам (представители министерств водного хозяйства, владельцы коммунальных предприятий, профессиональные ассоциации, неправительственные организации и т.д.), так и "участники" (коммунальные предприятия, операторы, консультанты, строительные компании, и т.д.). Опрос проводился по двум отдельным вопросам. Первичные результаты основаны на ответах 35 "экспертов" и 30 "участников".

Респонденты на рынке стран ЕЦА выделяют 8 основных факторов, ограничивающих участие отечественного частного сектора (УЧС), причем обычно больше преград существует в более бедных странах ЕЦА (таких, как страны Балканского региона и Центральной Азии), однако они есть и в более благополучных регионах:

- Общая ситуация в стране: непригодная для бизнеса среда, чрезмерный "непроектный" риск
- Сектор водоснабжения: все еще развивающиеся, неясные правила и нормативы; ограниченные кадрово-организационные возможности министерств, отвечающих за водоснабжение
- Структура рынка: укоренившиеся государственные монополии без жизнеспособного экономического базиса (неустойчивые тарифы на воду, зависящие от политического влияния и/или от соображений социального характера)
- Внутренний рынок: частный сектор сталкивается с жесткой конкурентной борьбой за ограниченные возможности
- Закупки: низкий уровень доверия в связи с существованием проблем коррупции и малой прозрачностью
- Исполнение: неточная предпроектная информация ведет к принятию нереалистичных стандартов исполнения
- Отечественный опыт: компании уверенно действуют в определенных специфических сферах, но не в общем управлении коммунальным предприятием в целом – и чувствуют себя попавшими в порочный круг (отсутствие возможностей получения опыта для того, чтобы быть готовым принять на себя больше ответственности по управлению предприятием)
- Отечественный капитал: компании не могут и не желают предоставлять инвестиционный капитал. Участниками опроса были предложены многочисленные способы для преодоления барьеров, ограничивающих участие отечественных компаний:
- Министерства, отвечающие за водоснабжение: должны завершить все еще продолжающиеся институциональные реформы, в особенности с целью создания неполитической, коммерческой основы для установления тарифов (уделяя особое внимание целевой помощи определенным социальным категориям) и правовой основы

для деятельности компаний по управлению как государственными, так и частными компаниями водоснабжения

- Владельцы коммунальных предприятий и предприятия водоснабжения: должны прекратить монопольный контроль над коммунальным водоснабжением и отбросить свою предубежденность против участия частного сектора
- МФУ и доноры: должны активно продвигать и демонстрировать участие частного сектора (для облегчения понимания на всем рынке и разрушения мифов), поддерживать необходимые институциональные отраслевые реформы в дополнение к своему финансовому участию в проектах, ориентироваться в новых проектах на отечественные компании и действовать в качестве "честного брокера", осуществляющего надзор за закупками и осуществлением проектов
- НПО и профессиональные ассоциации: должны активно содействовать институциональной реформе и мобилизовать клиентуру на создание более устойчивого и эффективного рынка водоснабжения, как за счет средств государства, так и на средства частных компаний; взять на себя роль "честного брокера" на время осуществления проекта.

Для того, чтобы направить потенциал отечественных компаний на увеличение их вклада в функционирование рынков коммунального водоснабжения в странах ЕЦА в виде технического опыта (в кратко- и среднесрочном плане) и капитала (в долгосрочном плане), необходимы усилия всех типов участников рынка.

Примеры участия отечественного частного сектора: корпоративные стратегии, трудности, успехи и возникавшие проблемы

1-2. Выход на рынок коммунального обслуживания: опыт компании "Новогор-Прикамье" в области аренды инфраструктуры сектора водоснабжения и канализации в Перми. Михаил Никольский, "Новогор-Прикамье", Российская Федерация

АО "Новогор-Прикамье"/ООО "Новая городская инфраструктура Прикамья" является частной российской компанией-оператором, владельцем которой является один из членов холдинга ИНТЕРРОС. Компания является "новичком" на рынке водоснабжения и специализируется, как и материнская компания, на оказании муниципальных услуг. Она представляет собой филиал, созданный для функционирования исключительно в Перми. "Новогор-Прикамье" осуществляет эксплуатацию инфраструктуры водоснабжения и канализации в Перми на основе краткосрочного договора аренды (с 2003 года сроком 11 месяцев). Компания рассчитывает в ближайшем будущем преобразовать этот договор в долгосрочный договор аренды.

Стратегия компании заключается в том, чтобы накопить достаточный опыт и добиться первых успехов в секторе водоснабжения и лишь после этого начать свое расширение на рынок услуг водоснабжения. Общей же задачей "Новогор-Прикамья" в Перми является скорейшее достижение качества водоснабжения на уровне стандартов ОЭСР. Ключом к достижению этой цели являются управление и снижение производственных издержек, поскольку дифференциация продукции на этом рынке невозможна.

Для выполнения этой задачи компания создала новую структуру управления, где используются показатели эффективности работы и оценка работы как целых отделов (бюджеты, оперативные целевые показатели), так и отдельных сотрудников (выполнение количественно измеряемых задач, отсутствие улучшений в работе; служебный рост). Для того чтобы заинтересовать сотрудников как индивидуально, так по отделам, и для преодоления "семидесятилетнего влияния советской системы" применялась система поощрений (повышение зарплаты, премии). В отношении функциональных улучшений следует отметить, что компания смогла укрепить финансовое положение предприятия водоснабжения, а также путем осуществления превентивного технического обслуживания и своевременного обновления основных фондов смогла снизить количество "аварий и аварийных ремонтов".

Основным направлением деятельности частного оператора был сбор информации о функционировании коммунального предприятия, учет основных фондов и организационная реструктуризация предприятия. Подготовки проекта и контракта оказалось недостаточно, так как большая часть технической и финансовой информации о статусе коммунального предприятия была неточной или неполной.

Компании "Новогор-Прикамье" оказалось трудно осуществить этот подход "тотальных изменений" в рамках краткосрочного договора аренды, что было связано с несоответствием между сроком действия контракта и более долгосрочными целями, которые компания поставила перед собой. В будущем "Новогор" будет вместо этого стремиться осуществлять подход, основанный на "частичных или постепенных изменениях" в управлении коммунальным предприятием, который позволяет осуществлять сбор и подтверждение данных для создания достоверной исходной базы для подобных проектов. Еще одна рекомендация заключается в обеспечении достаточных сроков действия контрактов, так как на этом рынке нельзя ожидать скорых результатов, в особенности при неопределенном исходном статусе.

1-3. Участие частных компаний в реформировании сектора жилищных и коммунальных услуг: опыт РКИ - Денис Поздняков, "Региональные коммунальные инвестиции" (РКИ), Российская Федерация

"Российские коммунальные инвестиции" были недавно созданы холдингом "Базовый элемент" для деятельности в сфере муниципальных услуг. РКИ планирует создание региональных филиалов и осуществление операций в жилищном и коммунальном секторе в "большом количестве" муниципальных хозяйств. Компании оказывают финансовую поддержку крупные российские инвесторы/акционеры в алюминиевой, автомобилестроительной, энергетической и других сферах промышленности России.

РКИ провела оценку 19 рынков муниципальных услуг водоснабжения и, к своему удивлению, обнаружила значительный потенциал рынка: в нынешнем "кризисе" кроются большие возможности. В целом РКИ привлекает "низкий уровень" конкуренции за выход на рынок, вероятно, в результате того, что требуются большие инвестиции в инфраструктуру. Так же РКИ воодушевляет "гарантированность" продаж, то есть здесь существует естественная монополия.

Однако РКИ также отмечает и ограниченность возможностей для вступления на рынок. В силу неустойчивого характера российского рынка и существования в сфере услуг водоснабжения цикла "инвестиции-контракт", компании, не вступающие на рынок сейчас, на протяжении следующих 10-15 лет вступить на рынок не смогут. Эту ситуацию в чем-то можно сравнить с бумом приватизации российских промышленных предприятий в 90-е годы.

РКИ признает, что интерес для нее представляют лишь 10-20 процентов российского рынка. Серьезным препятствием для вступления на рынок является то, что городские власти очень слабо понимают, как работает частный бизнес, как принимаются здравые решения об инвестициях и почему они могут быть заинтересованы в привлечении на рынок коммунального обслуживания частных компаний. Объявление о торгах обычно выглядит так: "Муниципалитет NN предлагает частной компании в аренду муниципальное предприятие водоснабжения с персоналом в XX человек, обслуживающее YY человек, и имеющее годовой оборот ZZ рублей." И это вся информация, предоставляемая муниципалитетом, который полагает, что этого более чем достаточно для принятия решения об инвестициях!

Компания также считает, что сможет выиграть благодаря эффекту масштаба за счет деятельности других своих предприятий коммунального обслуживания (даже путем перекрестного субсидирования сектора водоснабжения в среднесрочной перспективе за счет прибылей от своих предприятий тепло- и электроснабжения). В противном же случае компания не считала бы рынок услуг водоснабжения привлекательным с финансовой точки зрения.

Ключом к успеху компании на российском рынке является предоставление услуг на приемлемом для потребителя уровне: это вызовет большее "желание платить". Поэтому способность потребителя оплачивать услуги не считается главной проблемой. Для того, чтобы тарифы на воду позволяли компенсировать издержки, их установка должна быть отделена от чрезмерного политического влияния и главенства социальных соображений. Что касается совершенствования инфраструктуры, РКИ приветствовала бы стратегию совместных инвестиций с участием МФУ, доноров и центральных и муниципальных органов власти.

Необходимо повысить эффективность работы коммунальных предприятий, чтобы решить проблемы неучтенной воды, низкой собираемости платежей и т.д., а также связанных с этим финансовых трудностей. На самом деле существует достаточно возможностей для повышения эффективности при незначительных затратах, что позволит достичь точки безубыточности.

Главным бременем, лежащим на коммунальных предприятиях и муниципалитетах, является необходимость уплаты НДС с суммы, выставяемой потребителям, а не с фактически собранных поступлений. Также следует привести сроки действия контрактов в соответствие со сроками окупаемости инвестиций, равными примерно 7-10 годам.

1-4. Опыт МФК в области участия отечественного частного сектора.
Альжбета Кляйн, ведущий сотрудник по инвестициям, Международная финансовая корпорация

Международная финансовая корпорация является членом Группы Всемирного банка и работает исключительно с частным сектором на новых рынках. За последние 15 лет МФК приобрела большой опыт работы в Российской Федерации, но пока что главным образом в других секторах.

МФК решительно намерена использовать свой поистине мировой опыт работы в секторе водоснабжения и свое присутствие в странах ЕЦА для более активного участия в проектах, связанных с УЧС и коммунальным водоснабжением. Исходя из своего успешного опыта работы в сложных условиях, МФК выделяет несколько ключевых предпосылок для успеха проектов коммунального водоснабжения:

- Понимание данного сектора и местной специфики.
- Выделение тех областей, в которых частный сектор работает особенно успешно.
- Обеспечение политической поддержки.
- Разработка сбалансированных контрактов, предусматривающих достаточную степень контроля за всеми партнерами.
- Выработка твердой стратегии в отношении партнерства между государством и частным сектором.
- Грамотно составленное финансовое соглашение (соответствие валют, сроки и т.д.).

Для того, чтобы составить реально работающее финансовое соглашение, предусматривающее финансирование либо путем получения займов, либо путем выпуска новых акций или квазиакций, нужна всесторонняя и реалистичная оценка потребностей и возможностей каждого партнера (его характер и направление, ценообразование, движение ликвидности, период освобождения от налогов, инвестиционный горизонт, доходы и т.д.). Обычно МФК оперирует тремя типами механизмов финансирования:

1. Финансирование проекта: главное внимание уделяется конкретным потребностям проекта (излюбленный механизм МФК).
2. Финансирование компании: активы финансируются путем выпуска акций, а не предоставления займа (проводится через баланс предприятия).
3. Частичная гарантия кредита: предоставление условий финансирования через третью сторону.

Несмотря на то, что до сегодняшнего дня активность МФК в секторе водоснабжения России была ограничена, она видит хорошие возможности для работы в будущем.

ЗАСЕДАНИЕ 2: УРОКИ ПРАКТИКИ: ФАКТОРЫ УСПЕХА И НЕУДАЧ В УЧАСТИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО СЕКТОРА

2-1. "Доморощенный" пример: развитие партнерства между государством и частным сектором в Пясечно, Польша. Кристоф Шмандт, консультант

Данное ситуационное исследование было выполнено в рамках проводимого в настоящее время ОЭСР и Всемирным банком "Исследования развития рынка" с целью изучения участия отечественного частного сектора в регионе ЕЦА (см. доклад 1-1). Цель ситуационного исследования состояла в том, чтобы определить, способны ли отечественные частные компании выйти на рынок услуг по управлению коммунальными предприятиями водоснабжения и работать на этом рынке. Компания "Аквариус" эксплуатирует системы городского водоснабжения и канализации в пригороде Варшавы Пясечно с 1993 года, начав с контракта на оказание услуг и дойдя в 2003 году до "аренды".

Пример компании "Аквариус и К^о" в городе Пясечно демонстрирует, что отечественные частные компании способны выходить на рынок услуг местного коммунального водоснабжения и действовать там в качестве оператора. В то же время ситуационное исследование наглядно показывает, что нужно продолжать работу над обеспечением прозрачности закупок в регионе ЕЦА и даже в новых странах-членах ЕС.

В результате децентрализации и передачи прав собственности на основные фонды местной исполнительной власти муниципалитет Пясечно оказался перед выбором: создавать новое коммунальное предприятие или заказывать услуги по водоснабжению и канализации на стороне. Муниципалитет выбрал вариант стороннего поставщика услуг и распределил подведомственные ему отдельные зоны городского и сельского обслуживания между двумя контрактами. "Аквариус" получил "городской" контракт при минимальной конкуренции, по существу путем прямых переговоров.

Компания "Аквариус" выиграла благодаря знанию систем инфраструктуры и знакомству с городом, так как эту компанию основали бывшие служащие варшавского предприятия водоснабжения. Соответственно, основатели компании и раньше отвечали за осуществление водоснабжения и водоотведения в Пясечно. Еще одним важным фактором было наличие прогрессивных условий в Польше, при которых после произошедших политических изменений стали быстро возрождаться коммерческие структуры; "Аквариус" возник на волне предпринимательства, которая захлестнула Польшу в начале 90-х годов.

Во времена быстрых и полных неопределенности перемен в секторе водоснабжения и город, и компания "Аквариус" были ориентированы на опережающий поиск "решений". К достигнутым за последние десять с лишним лет основным результатам относятся:

- Регулярность водоснабжения и полное соблюдение нормативных требований (это служило одним из основных механизмов контроля).
- Увеличение на 400% выставляемых к оплате сумм и собираемости платежей, несмотря на рост населения всего на 25%.

- Увеличение тарифов на воду на 200% и тарифов на водоотведение на 300%.

Многие из показателей экономической эффективности, в частности, увеличение выставляемых к оплате сумм и их собираемости, были достигнуты лишь недавно, когда вступил в силу договор аренды и когда ответственность за эти функции перешла к частной компании. Город по-прежнему несет большую долю издержек на водоснабжение, выплачивая ценовые субсидии.

Подготовка проекта, контракты и закупки, скорее всего, не отвечают требованиям международной "прогрессивной практики". По существу, городские власти действовали, невзирая на очень малые средства для оценки проекта и не имея возможности воспользоваться внешней помощью "опытных" специалистов для того, чтобы найти решение проблемы организации услуг водоснабжения. Первые шаги были простейшими, но постепенно контракты между оператором и муниципалитетом становились все более сложными, предусматривая передачу все большего круга ответственности частной компании. Это демонстрирует необходимость организации в регионе ЕЦА поддержки в форме своеобразной "расчетной палаты" (где можно было бы получить типовые документы для участия в торгах и контракты, помощь специалистов для подготовки проектов и т.д.).

Хотя в Польше и возникли частные компании-операторы, главной задачей на будущее остается дальнейшее совершенствование процедур, чтобы создать полностью устойчивый в долгосрочной перспективе и прозрачный рынок.

2-2. Опыт Еревана в Армении. Гагик Хачатрян, Государственный комитет водных ресурсов

В рамках кредитной программы по муниципальному развитию Международной ассоциации развития/Всемирного банка для решения проблемы водоснабжения Еревана был заключен договор на выполнение функций управления с оплатой по конечному результату с "зарубежной" (т.е. не из региона ЕЦА) компанией. Осуществление контракта началось в апреле 2000 года и будет продолжаться до апреля 2005 года.

Осуществление контракта на основе оплаты по конечному результату в Ереване привело к значительным организационно-техническим улучшениям в городском водоснабжении. Этот проект также демонстрирует, что можно повышать тарифы без снижения собираемости платежей, если будет повышен уровень обслуживания. Тем не менее, процесс этот еще не закончен, и нужны дальнейшие меры по достижению полного возмещения издержек по предоставлению услуг.

Ереванская система водоснабжения обслуживает 1,1 миллиона жителей и в 90-е годы была на грани технического и финансового развала. Когда вступил в силу контракт на выполнение функций управления, потребители получали воду нерегулярно (в среднем по 6 часов в день, а на некоторых участках сети только до 2 часов в день), собираемость платежей составляла около 15% от суммы выставляемых счетов, и поэтому поступления не покрывали издержек (80% из которых составляли расходы на электроэнергию). Нужно было принимать меры для радикального изменения такой ситуации.

Главной целью проекта Всемирного банка/МАР было снижение потерь воды и увеличение непрерывности подачи воды. В 2000 году состоялись международные торги, которые выиграла итальянская компания, принявшая на себя общее управление ЗАО "Ереванский Водоканал".

Успех проекта был обеспечен проведенными параллельно реформами в законодательной и нормативной областях, включавшими в себя списание 65% задолженности коммунального предприятия и повышение тарифов. Были достигнуты следующие результаты:

- Подача воды увеличилась до 15 часов в день.
- Потребление энергии сократилось до 30% от объема, который был в начале контракта.
- Снижение потребления воды ереванскими потребителями с 250 литров на человека в сутки до примерно 150 литров, плюс снижение с 200 до 100 литров на человека в сутки среди жителей, проживающих за пределами города Еревана.
- Собираемость платежей возросла на 440%, в значительной мере благодаря установке индивидуальных счетчиков воды – в 80% квартир.

Хотя тарифы и были повышены, это не привело к снижению собираемости. Напротив, благодаря улучшению обслуживания и принятию программы по ликвидации задолженности потребителей, в некоторых микрорайонах собираемость и "готовность платить" даже повысились. В то же время с переходом на выставление счетов на основе показаний счетчиков, вследствие чего снизилось потребление воды, общие объемы продаваемой потребителям воды и общая сумма выставляемых счетов уменьшились. Поэтому поступления все еще не покрывают издержек, и для покрытия разницы по-прежнему нужны государственные субсидии.

За пределами столицы Еревана немецкая компания KfW начала осуществлять проект технической помощи для улучшения водоснабжения в 11 городах в Армавирском районе Армении. Около 65 процентов населения Армении проживает в городах, которые, как правило, не имеют технических и финансовых средств для улучшения водоснабжения собственными силами. Физические ресурсы водоканалов в таких городах часто нуждаются в значительной реконструкции.

2-3. Участие частного бизнеса в водном секторе – трудности и шансы на успех. Курт фон Рабенау, Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, Германия

Немецкий банк развития (KfW) – это один из крупнейших банков развития, осуществляющий операции в глобальном масштабе и имеющий солидный портфель ценных бумаг на Балканах и на Кавказе. KfW имеет опыт многих десятилетий работы в водном секторе, включая около 50 проектов по участию частного сектора.

К механизмам УЧС, чаще всего используемым KfW, относятся контракты на выполнение функций управления и договора аренды, в том числе с отечественными операторами. По сути дела контракты на выполнение функций управления часто представляют собой эффективное средство начала коммерциализации коммунального предприятия. Однако главным сдерживающим

УЧС фактором является неспособность достичь в конечном итоге покрытия расходов из-за недостаточности доходов. Отсутствие местных кадров управления ограничивает привлечение отечественного частного бизнеса к участию в этом секторе.

В настоящее время KfW содействует участию отечественного частного сектора, заключив контракт на выполнение функций управления сроком на 5 лет (включающий создание и укрепление отечественного оператора) в сельских районах Хорезма, Узбекистан (7 кишлаков с населением 50000 человек). KfW инвестирует 10 млн. евро в инфраструктуру водоснабжения (в виде льготного займа) и еще 3,5 млн. евро в консультации и укрепление кадрового потенциала отечественного оператора. Цель заключается в том, чтобы обойти многие трудности участия международного частного сектора в экономически сложном регионе (чрезмерные издержки, правила валютного обмена и т.д.) путем "выращивания" местного потенциала.

Что касается участия частного сектора в лице зарубежных компаний, опыт KfW показывает, что необходимый эффект масштаба при подготовке и реализации проекта достигается только в том случае, когда проект предназначается для городов с населением более 500 тысяч человек. Одним из важнейших условий "устойчивого" участия международного частного бизнеса является включение в проект с самого его начала стратегии выхода – подготовки отечественных кадров для замещения иностранного оператора по завершении контракта.

Благодаря проекту УЧС удалось навести порядок в убыточной системе водоснабжения в г. Имишли, Азербайджан (население 50 тысяч): была достигнута продолжительность подачи воды 16 часов в сутки и собираемость платежей 80% (было обеспечено полное возмещение издержек и частичное возмещение износа основных фондов). В структуру УЧС входило сохранение всех основных фондов за местным органом власти, аренда сроком на 10 лет и схема партнерства из расчета 25% (государственное коммунальное предприятие)/75% (частный оператор).

Дискуссии на 1 и 2 заседаниях:

Основные дискуссии на этих заседаниях были вокруг оценки нынешней тенденции участия отечественного частного сектора в Российской Федерации, а также некоторых ключевых факторов, которые воспринимаются как ограничивающие развитие УЧС.

Хотя отечественные частные операторы в России действительно в течение очень короткого времени – чуть больше года – захватили значительную долю рынка (частным сектором обслуживается 8% городского населения, и ожидается увеличение этой доли в среднесрочном плане до 16%), некоторые участники с осторожностью высказывались об устойчивости этой тенденции. Поскольку большинство контрактов – это краткосрочная аренда, обычно меньше года, сейчас трудно оценить, сколько из этих контрактов будет преобразовано в более долгосрочные контракты. Большинство компаний, по-видимому, прибегают к краткосрочной аренде для того, чтобы выявить и учесть основные фонды, а также более точно оценить экономическую жизнеспособность коммунального предприятия. Они также уделяют главное внимание эксплуатационно-техническим улучшениям, которые могут

обеспечить заметное улучшение качества обслуживания и дать некоторые экономические выгоды в краткосрочном плане. Но, конечно, слишком рискованно в рамках краткосрочных контрактов делать инвестиции в основные фонды. Поэтому следующие два года покажут, сможет ли сохраниться темп наступления частного сектора на российском рынке.

Первым признаком того, что тенденция к быстрому расширению УЧС может в ближайшие месяцы замедлиться, является происходящий в данном секторе стратегический сдвиг от подхода, ориентированного на быстрое расширение и захват доли рынка, к более осторожному, постепенному подходу, пионером которого выступает "Новогор Прикамье". Несколько операторов заявили, что они постараются закрепиться в своих нынешних операциях с тем, чтобы лучше изучить проблемы и возможности, существующие на рынке услуг водоснабжения. Сейчас главная цель состоит в обеспечении приемлемости проектов для банков, в то время как первоначальным устремлением при разработке проектов было быстрое приобретение своей доли рынка.

В более общем плане участники, представляющие частный сектор, отмечали, что для них в настоящее время интерес представляли бы только 10-20% российского рынка водоснабжения. В значительной мере это объясняется тем, что остающиеся города считаются слишком маленькими для рентабельности операций частного сектора, а инфраструктура слишком сильно изношена для ее рентабельной эксплуатации, или отрицательным отношением местного руководства и коммунальных предприятий и отсутствием у них необходимых кадров.

Участники обозначили следующие препятствия на пути развития УЧС:

- отсутствие "правил игры", повышающее и без того высокий уровень неопределенности;*
- отсутствие кадрового потенциала у муниципалитетов и коммунальных предприятий (муниципалитетам часто не хватает стратегического видения и планирования развития инфраструктуры, а также элементарного понимания потенциальных выгод от УЧС);*
- сопротивление или вмешательство со стороны муниципалитетов и коммунальных предприятий;*
- дезинформация, неправильное восприятие и подозрительность в отношении УЧС, в том числе сопротивление населения (потребителей);*
- отсутствие средств на тщательную подготовку проектов и контрактов;*
 - незнание реального физического состояния инфраструктуры (что может привести к большим потребностям в инвестициях, чем ожидалось);*
 - отсутствие прозрачности, в том числе информации о финансовом положении коммунальных предприятий;*
- необъективность и отсутствие прозрачности в закупках;*
- отсутствие в отечественных компаниях специалистов по руководству и финансам акционерного общества.*

Что касается риска политического вмешательства в процесс установления тарифов, было высказано мнение о том, что в контексте России одним из

решений может быть возвращение этой функции с местного уровня обратно на региональный уровень (рецентрализация). Это объясняется тем, что граждане проявляют больше терпимости к региональным властям, чем к своим местным органам управления, и это позволяет первым легче идти на непопулярные решения о повышении тарифов.

Участники встречи не видели в доступности цен для потребителей большого препятствия на пути развития УЧС в российском контексте, хотя и признавали необходимость оговаривать этот вопрос в любом контракте на УЧС. Ведущим фактором в секторе водоснабжения является не доступность цен, а качество обслуживания и инфраструктуры; по высказываниям некоторых операторов, потребители готовы платить "намного больше" нынешних расценок, но только за "достойное" обслуживание.

Некоторые участники встречи поставили под сомнение жизнеспособность (и искренность) корпоративных стратегий в Российской Федерации, которые основаны на расширении операций из одного сектора коммунальных услуг (энергоснабжение – обычно рентабельные операции) на другой сектор (водоснабжение, где продукт часто считается "социальным" благом, а не "коммерческим" товаром). В частности, возник спор по вопросу о том, является ли это действительно устойчивым в долгосрочной перспективе механизмом или же это просто тактика завоевания своей доли рынка, которая позднее будет использована в качестве рычага, как было в других "агрессивных" примерах приватизации.

Хотя есть много вопросов относительно устойчивости роста УЧС в Российской Федерации и существует множество препятствий, которые потребуются преодолеть, участники высказали мнение о том, что тенденцию следует считать в целом положительной. Ожидается, что развитие местного кадрового потенциала, приобретение знаний и опыта в ходе расширения УЧС даст положительные плоды.

ЗАСЕДАНИЕ 3: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ПРОДВИЖЕНИЯ ВПЕРЕД

Более широкий контекст – реформа жилищно-коммунального сектора

3-1. Роль частных операторов в развитии рынка коммунальных услуг в России: рекомендации в отношении реформирования политики. Доклад "Видение проблемы и опыт РКС". Игорь Иценко, РКС – Российские коммунальные системы, Российская Федерация

РКС является частным оператором, работающим в Российской Федерации. Компания представляет собой пример "новичка" на рынке услуг управления коммунальными предприятиями водоснабжения. Отталкиваясь от своей традиционной базовой сферы деятельности – районное отопление и энергоснабжение, – РКС осуществляет стратегическое расширение в секторы водоснабжения и канализации и газоснабжения. Компания видит себя стратегическим инвестором и долгосрочным партнером муниципалитетов; она преобразуется в компанию, осуществляющую "комплексное" управление коммунальными услугами.

После года работы на рынке услуг водоснабжения у РКС сложился осторожно-оптимистичный взгляд на свое будущее на этом рынке. Несмотря на то, что в целом опыт компании, по ее признанию, "негативен", она рассматривает это с позитивной точки зрения, видя в этом "полезную науку", необходимую для того, чтобы полностью понять рынок водоснабжения. РКС привлекает аспект естественной монополии, присущий коммунальным службам водоснабжения.

Компания использует сложившуюся у нее базу в секторе коммунального обслуживания и приобрела значительный опыт в управлении коммунальными предприятиями в целом и в УЧС в частности. В настоящее время РКС (через свои 24 дочерние компании и 6500 сотрудников) задействована в 52 контрактах в 16 областях на поставку воды, отопление, газо- и электроснабжение, в том числе 37 соглашений об аренде, и обслуживает 4,5 миллиона потребителей.

Цель компании в секторе водоснабжения состоит в достижении нового качества водоснабжения. На практическом уровне РКС стремится к достижению рентабельности путем снижения производственных издержек, частично за счет сокращения численности работников (на сегодняшний день численность ИТР в ее главной конторе была сокращена на 35%, но необходимы дальнейшие сокращения, несмотря на социальный аспект занятости и связанное с этим сопротивление местного сообщества).

К числу основных помех на рынке относятся:

- нежелание региональных и муниципальных органов власти заключать контракты типа УЧС;
- некоммерческий подход и статус многих коммунальных предприятий;
- отсутствие юридических лиц, готовых вкладывать деньги.

В целом РКС опасается *процесса* приватизации, так как он может привести к продаже основных фондов за символическую цену, а это непрочная основа для любой отрасли. Кроме того, РКС почти не получает от центральных и местных органов власти поддержки в виде соответствующих нормативно-законодательных актов, а муниципалитеты часто еще "не способны" эффективно использовать УЧС. Тем не менее, РКС видит в УЧС очевидный фактор, создающий заинтересованность в восстановлении инфраструктуры.

И все же РКС сохраняет осторожный оптимизм. Происходят некоторые изменения в правилах установления тарифов. РКС работает с организациями, отвечающими за развитие бизнеса, над тем, чтобы ликвидировать пробелы в законодательстве; ведь низкие уровни регламентации снижают косвенные издержки рыночной деятельности. Когда наберет темпы тенденция к более долгосрочным контрактам (от 5 до 7 лет), возникнут более благоприятные условия для дальнейшего развития УЧС на этом рынке. Другой позитивный момент состоит в том, что местные власти благожелательно относятся к РКС как к "коммерческой структуре" и деловому партнеру благодаря репутации компании в секторе энергоснабжения.

3-2. Меры в поддержку частных операторов систем водоснабжения и канализации. Александр Баженов, независимый эксперт, Российская Федерация

Докладчик представил оценку различных форм УЧС, возможных в секторе водоснабжения в Российской Федерации, сопроводив их комментариями по поводу существующих на рынке препятствий и предложениями относительно возможных путей их преодоления.

В целом рынки услуг водоснабжения и канализации в Российской Федерации открыты для привлечения средств частного сектора, хотя практическая реализация этого подхода наталкивается на многочисленные институциональные и практические препоны и проблемы прозрачности. Привлечение средств частного сектора в Российской Федерации является вполне законным. Как и в секторе энергетики, для заключения контрактов на выполнение функций управления коммунальным предприятием в области водоснабжения обычно используется какая-либо структура партнерства между государственной организацией и частным сектором. Для образования подобных структур УЧС в секторе водоснабжения законом предусмотрены следующие варианты:

- Консорциум, состоящий из муниципального предприятия и частного оператора.
- Приватизация муниципального предприятия путем его преобразования в акционерное общество, на 100% принадлежащее муниципалитету, со следующими вариантами дальнейшей реорганизации:
 - делегирование полномочий исполнительного руководства АО какому-либо стороннему частному оператору (контракт на выполнение функций управления);
 - продажа акций частному оператору;
 - увеличение доли капитала АО, принадлежащей частному оператору.
- Сдача инфраструктуры в аренду частному оператору.
- Закупка муниципалитетом работ по развитию инфраструктуры у частного оператора в сочетании с возобновляемой арендой восстанавливаемой инфраструктуры.
- Инвестиционное соглашение = концессия (закон находится в Думе на рассмотрении во втором чтении).

К числу препятствий на пути заключения договоров аренды и связанных с этим рискам относятся необходимость регистрации муниципальных прав собственности до заключения долгосрочного договора, причем издержки покрываются из муниципального бюджета; справедливая оценка стоимости основных фондов до приватизации; невозможность привлечения прозрачных государственных субсидий и поддержки, если результаты останутся в частной собственности; отсутствие юридического требования осуществлять выбор будущего оператора на конкурентной основе.

"Модель РКС" демонстрирует форму "аренды с обязательствами инвестиций" и подобна контракту на закупку услуг по "совершенствованию инфраструктуры" (капитальные вложения и основные ремонтные работы), который выдается муниципалитетом частной компании, которая одновременно берет в аренду и эксплуатирует инфраструктуру. Эта модель представляет собой стратегию, позволяющую избежать большинство из перечисленных выше препятствий. К тому же подобный подход требует конкурентных торгов, и победитель подписывает как договор аренды, так и контракт на закупку услуг. При такой схеме победитель защищен от угрозы того, что его капиталовложения будут

удержаны посредством досрочного прекращения контракта (такой угрозе подвержен частный оператор, работающий только по договору аренды): например, даже если договор аренды прекращен досрочно, муниципалитет обязан полностью выплатить инвестиции, сделанные во исполнение контракта на закупку услуг.

При этой схеме муниципалитет аккумулирует арендную плату, выплачиваемую в соответствии с договором аренды, в специальном фонде, который он используется для оплаты закупленных услуг оператора по "совершенствованию инфраструктуры" (капиталовложения и основные ремонтные работы). Поэтому плата за аренду уравнивает обязательства муниципалитета по контракту на закупку услуг, и на муниципальный бюджет не ложится никакого бремени.

Что касается выхода на рынок, частные операторы в настоящее время предпочитают прямые переговоры и оказание нажима на муниципалитет угрозой долга//банкротства; этот процесс редко включает в себя формально проводимые торги, не говоря уже о реальной конкуренции. Однако ныне применяемый подход повышает политический риск досрочного прекращения контракта. Для решения проблем прозрачности, создаваемых прямыми переговорами, требуется решение, предполагающее конкуренцию.

К сожалению, "модель РКС" больше не воспроизводилась из-за недостатка капитала (для покрытия производственно-эксплуатационных расходов и неожиданных инвестиций): инвестиционные обязательства, принятые акционерами, позволили бы собрать достаточный капитал, но эти обязательства выполнены не были, к тому же последовал конфликт интересов со многими акционерами (некоторые из них начали собственное дело, часто прямо конкурировавшее с РКС). И хотя проекты, подготовленные РКС, были очень привлекательны (3 главных проекта характеризуются внутренней нормой прибыли 22-42% и чистой приведенной стоимостью 65 миллионов долларов США в течение 15 лет).

Законодательная база если и представляет собой проблему, то не такую большую, как проблема наличия местного капитала. Для содействия более широкому использованию частных инвестиций и частной инициативы в секторе водоснабжения важна роль частного сектора, государства и МФУ:

Со стороны частного сектора:

- Мобилизация базы местного капитала для финансирования разработки проектов.
- Консолидация существующих, но недостаточно развитых сервисных компаний (инжиниринг и подрядные работы, управление проектами, другие услуги, обучение кадров и т.д.), чтобы сложились необходимые виды профессиональной компетентности.
- Разработка проектов и заключение средне- и долгосрочных контрактов.
- Поддержание нынешнего уровня качества и повышение производительности при выполнении подрядных работ.
- Помощь местным компаниям в приобретении отраслевого ноу-хау путем установления побратимских связей с зарубежными операторами.

Со стороны государства:

- Ограничение возможного "вреда" для сектора путем определения и ограничения числа хозяйствующих субъектов.
- Разблокирование государственных субсидий и займов муниципалитетам, предоставляемых МФУ.
 - Разработка и предоставление частичных кредитных поручительств для снижения риска для местных учреждений и мобилизации местного рынка капитала на участие в проектах по развитию инфраструктуры.
 - Совмещение государственных субсидий (ведомство, представляющее собой бывший Госстрой, и департамент водных ресурсов) с частными инвестициями и квалифицированным частным управлением.

Со стороны МФУ:

- Принятие активных мер к тому, чтобы продемонстрировать местным рынкам капитала жизнеспособность сектора водоснабжения:
 - Пилотные займы местным операторам для того, чтобы на местном рынке была база для оценки кредитного риска.
 - Вливания капитала в местные компании-операторы, чтобы местный рынок капитала мог оценить стоимость их операций.

3-3. Стратегия государства: привлечь частные инвестиции и инициативы в сектор водоснабжения и канализации. Людмила Соловьева, министерство промышленности и энергетики Российской Федерации

Министерство представило обзор состояния рынка в свете проходящей в настоящее время законодательной реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В Российской Федерации секторы коммунального хозяйства и жилищный объединены, что является наследием централизованной системы коммунального обслуживания.

На общенациональном уровне продолжается эволюция государственной политики в сторону создания более устойчивого и полноценного рынка услуг в сфере водоснабжения. В частности, Дума утвердила большинство составных частей пакета реформ, известного под названием "27+2" (осталось принять только два закона – Закон "Об инвестиционных соглашениях в сфере коммунального обслуживания" и Закон "О местном налоге на недвижимость"). Целью этого "революционного" законодательства является консолидация "сложной" в настоящее время обстановки и ограничение прав усмотрения муниципалитетов.

В соответствии с новой институциональной структурой в Российской Федерации, которая существует с начала 2005 года, осуществление многих из реформ в этой области возглавляет министерство регионального развития.²

- Учреждение новой системы городского планирования.

² Ранее эту функцию выполняло министерство промышленности и энергетики, однако в начале 2005 года департамент строительства, жилищного хозяйства и коммунального обслуживания был переведен в состав вновь созданного министерства регионального развития.

- Реорганизация и "разделение" коммунального обслуживания (например, создание отдельных организаций по отоплению, электроснабжению, водоснабжению, сбору городских отходов и т.д.).
- Разработка 5-7-летнего плана развития, в том числе отраслевого и инвестиционного плана.
- Закон о тарифах для коммунальных предприятий (введение отраслевых тарифов и платежей за подключение, достаточных для финансирования, соответственно, текущей деятельности коммунального предприятия и инвестиций).
- Внесение изменений в налоговое законодательство для учета амортизационных отчислений.

Та часть законов, которая именуется "+2", включает конкретные государственные гарантии для основных фондов. Например, Законом "О приватизации" будет запрещено продавать коммунальную инфраструктуру даже в случае банкротства.

Что касается изменений в правовых формах, законодательство должно предусматривать одногодичный период оценки, чтобы собственник (муниципалитет) мог определиться с преобразованием коммунального предприятия. К числу предварительных условий для заключения частных контрактов будут относиться требования о наличии инвестиционных фондов развития инфраструктуры и разрешение вопросов трудоустройства работников коммунальных предприятий.

Министерство с сожалением отмечает, что муниципалитеты по-прежнему неспособны предоставить инвестиционный капитал. Однако важным первым шагом в привлечении инвестиционного капитала является формирование на муниципальном уровне способности формулировать и обосновывать цели инвестиций.

3-4. Опыт проектов Всемирного банка по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации. Питер Д. Эллис, Всемирный банк

Всемирный банк накопил богатый опыт работы в Российской Федерации как до, так и после политических преобразований. Главное влияние на потребителей и услуги водоснабжения оказывают государство и администрация жилищно-коммунального хозяйства.

Для того, чтобы достичь цели создания устойчивого и полноценного рынка услуг водоснабжения, реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве должны продолжаться. Какого-то тайного рецепта здесь нет, но ключ к успеху лежит в продолжении осуществляемых ныне мероприятий и нажима, оказываемого изнутри, в самом секторе в течение всего длительного процесса реформ.

Российская Федерация – страна с высоким уровнем урбанизации: две трети населения живут в многоквартирных домах. С момента начала политических изменений Россия претерпела множество серьезных кризисов (заработная плата в начале 90-х годов, девальвация национальной валюты в конце 90-х, приватизация промышленности и т.д.), которые имели значительные последствия для экономического положения. К сожалению, ситуация на местах еще хуже, чем можно судить по макроэкономическому положению.

Жилой фонд находится в плачевном состоянии, обслуживается плохо, его эксплуатация продолжается, несмотря на то, что истекли все сроки службы. Рынок жилья неустойчив, поскольку недостаток государственного финансирования и отсутствие стимулов для частных инвестиций (отсутствие частной земельной собственности и жизнеспособного рынка жилья не дает возможности поддерживать дома в надлежащем состоянии силами "домовладельца") приводят к неудовлетворительному техническому обслуживанию и полному износу основных фондов.

Одним из главных недостатков является "серая зона" ответственности за многоквартирные жилые дома, располагающаяся между линией собственности (до которой город подает воду, отопление и т.п.) и входной дверью в квартиры (точка, в которой начинается интерес жильцов). Нет никакого стандартного механизма для осуществления технического обслуживания и содержания внутри самой инфраструктуры жилого дома.

Подобно реформам в секторе водоснабжения, реформы в жилищном хозяйстве должны быть сосредоточены в долгосрочной перспективе на финансовых (тарифы, возмещение издержек), институциональных и нормативных факторах. Основные направления реформирования включают в себя:

В краткосрочной перспективе:

- повысить тарифы, которые должны включать квартирную плату и техническое обслуживание;
- добиться возмещения издержек, как эксплуатационных, так и по износу основных фондов;
- твердая решимость отменить или монетизировать "льготы и освобождение от оплаты";
- обеспечить социальную защиту нуждающимся в форме пособия на жилье.

В долгосрочной перспективе:

- Важное значение имеет институциональное укрепление, так как одни деньги могут только отсрочить наступление проблем.

Тем не менее, спрос на изменения минимален; из опасения вызвать раскол в обществе все предпочитают сохранить статус-кво. Поэтому изменения нужно проводить осторожно, так, чтобы любое повышение цен сопровождалось повышением уровня обслуживания или даже следовало за ним. Вероятность изменений также подрывают существующие неопределенности рынка (например, сохранится ли за муниципалитетом ответственность за техническое обслуживание).

Хотя на рынке нет примеров комплексного реформирования ЖКХ в каком-то определенном муниципальном образовании, обнадеживающим признаком является то, что многие области и муниципалитеты в настоящее время выражают готовность проводить реформы, заимствуя опыт друг у друга.

Эффективное использование контрактов на основе оплаты по конечному результату

3-5. "Руководство по заключению контрактов на основе оплаты по конечному результату в странах ВЕКЦА – основные требования". Энтони Молл, Жид Луаретт Нуэль

В данном докладе с юридической точки зрения представлены основные требования, предъявляемые к полноценным контрактам на основе оплаты по конечному результату. В основу доклада положено "Руководство ОЭСР по контрактам на основе оплаты по конечному результату между муниципалитетами и коммунальными предприятиями водоснабжения в странах ВЕКЦА", которое было роздано во время встречи.

Необходимость в полноценных, твердых контрактах подтверждается в целом неопределенными условиями, существующими во многих странах региона ЕЦА, особенно характерными для периода 90-х годов, когда многие иностранные компании обнаружили, что проекты их мечты превратились в сплошные долги. Для успеха проекта крайне важно просчитывать ситуацию заранее и определять основные обязанности наряду с соответствующими материальными стимулами.

Контракты на основе оплаты по конечному результату должны обеспечивать ясность и прозрачность проектов, для чего, в частности, в них должны оговариваться цели, средства, источники финансирования и механизмы измерения целей и ресурсов.

При составлении контрактов должны учитываться многие факторы. Первым шагом является постановка реальных целей и приоритетных задач, особенно в отношении капитальных расходов (как на эксплуатацию, так и на восстановление/расширение основных фондов). Должна быть обеспечена финансовая устойчивость проекта, для чего нужно определить источники денег: тарифы, возможно, предполагающие автоматическую корректировку (в соответствии с изменениями в законодательстве, индексе цен, обменных курсах валют, процентных ставках и т.д.), субсидии (для случаев социальной помощи или недобора поступлений) или материальные поощрения за достигнутые показатели.

В любом контракте должно быть оговорено, в чьей собственности находятся основные фонды. Срок действия контракта должен устанавливаться в соответствии с временем, которое требуется в каждом отдельном случае для реализации целей проекта, а не произвольно в зависимости от категории контракта. Аналогичным образом, в качестве исходной точки при распределении рисков можно использовать общепринятые принципы "передовой практики", которые, впрочем, должны быть приведены в соответствие со спецификой каждого отдельного проекта, ибо готовые типовые контракты пока остаются рискованными.

Необходимо понять общие условия, на фоне которых осуществляется проект. Нужно определить применимость законодательной базы и круг полномочий институциональной структуры.

Суть контракта на основе оплаты по конечному результату состоит в том, чтобы добиться достижения намеченных результатов. Поэтому нужны показатели достижения конечных результатов, чтобы можно было измерять и контролировать ход исполнения проекта. Главное здесь – выработать практическую систему (может быть, в форме системы управленческой информации?), которая не была бы избыточной (это повышает расходы на регулярное измерение результатов) или чересчур детализованной (это может затушевать реальные приоритеты проекта).

Для того, чтобы добиться достижения целей, нужно тщательно продумать систему материальных стимулов (вознаграждение подрядчиков, заработная плата и премии работников) и регулирования (штрафы за невыполнение условий контракта в действительности перекладываются на конечных потребителей). Таким же образом на этапе подготовки проекта необходимо тщательно разработать механизмы обеспечения исполнения контракта в принудительном порядке и разрешения конфликтов (включение этапа посредничества в урегулировании конфликта может избавить от более дорогостоящего урегулирования в суде). Хотя составление хорошего контракта и требует первоначальных расходов, эти расходы обычно многократно окупаются благодаря отсутствию проблем при исполнении проекта и бесспорному достижению целей проекта.

3-6. Подход ЕБРР к УЧС в сфере городского водоснабжения в России и СНГ. Юджин Офрихтер, ЕБРР

Европейский банк реконструкции и развития накопил богатый опыт работы в секторе водоснабжения в Российской Федерации и в Содружестве Независимых Государств; более 50% его ценных бумаг в секторе ЖКХ относятся к проектам в сфере водоснабжения. Доклад ЕБРР посвящен в целом его опыту работы в регионе ЕЦА.

Вопреки нынешней тенденции во многих странах ЕЦА к сокращению УЧС, ЕБРР использует и будет продолжать использовать модели участия частного сектора в управлении коммунальными предприятиями водоснабжения. Главная причина состоит в том, что частный сектор, как правило, обеспечивает более высокую результативность и эффективность, чем государственный сектор. Региону ЕЦА нужно продолжать реформу для того, чтобы преодолеть хронические недостатки (продолжаются инциденты в сфере общественного здравоохранения, такие, как вспышка холеры в 2002 году, и сохраняется низкий уровень обслуживания) и факторы, сдерживающие прогресс (чрезмерно политический и социальный характер принципов установления тарифов, отсутствие прозрачности, слабость законодательной базы и т.д.). Из-за ограниченной кредитоспособности муниципалитетов/коммунальных предприятий и недостатка возможностей у местного банковского сектора остаются низкими возможности финансирования из отечественных источников. Поэтому одним из элементов стратегии осуществления улучшений в ЕЦА остается необходимость внешнего и международного финансирования, например, через ЕБРР.

Ни один тип контракта или механизма УЧС в отдельности не может дать всеобъемлющего решения на все случаи – каждый контракт должен быть составлен так, чтобы соответствовать потребностям каждого отдельного проекта. Главное при подготовке проекта – четко разграничить обязанности собственника

основных фондов и компании, предоставляющей услуги, и предусмотреть материальные стимулы сообразно с конкретной ситуацией. Беда многих проектов – чрезмерные ожидания, например, нереальные уровни обслуживания, или несовпадение финансовых потребностей с возможностями. Для успеха проекта важен толково составленный и сбалансированный контракт, отражающий реалистичные ожидания.

При осуществлении любого проекта в частном секторе должен иметь место процесс закупок на основе конкуренции, прозрачности и справедливости. Это служит наилучшей гарантией против пересмотра или даже отмены контракта – заботы номер один для будущих инвесторов.

ЕБРР обычно применяет три подхода к финансированию УЧС:

- финансирование непосредственно собственника основных фондов (закупки государственного сектора);
- финансирование частного оператора, выбранного собственником основных фондов путем проведения конкурентных торгов, или
- собственника основных фондов вместе с имеющимся частным оператором (даже если он выбран путем прямых переговоров), при условии, что услуги снова будут выставлены на конкурентные торги.

В этом подходе ЕБРР нашел формулу успеха – сосредоточить все внимание на одном контракте прежде, чем переходить к следующему. В то же время ЕБРР всегда проявляет прагматизм и считает, что частным компаниям нужно разрешать потерпеть неудачу, если они не могут выполнить свой контракт. В целом в регионе ЕЦА нужно уделять постоянное внимание дальнейшему снижению политических рисков и уменьшению возможности досрочного прекращения контрактов, чтобы сделать рынок более привлекательным для частных операторов и кредитных учреждений.

3-7. Недавний пример смешанного типа договора "о концессии и предоставлении услуг" в Сургуте, Российская Федерация. Александр Мельник, муниципалитет г. Сургут

Муниципалитет сделал доклад о проекте водоснабжения, районного отопления и институционального развития, который финансировался ЕБРР. Общая сумма финансового пакета составляет 87,5 миллионов евро. На сегодняшний день прошло два года из десятилетнего срока осуществления проекта.

Комплексный проект начался успешно, несмотря на трудности, характерные для большинства стран региона ЕЦА в целом (законодательная база, риски, не связанные с проектом, тарифы, которые не обеспечивают устойчивости, и т.д.). К числу некоторых главных уроков из опыта первых двух лет относится необходимость выделять достаточное время на подготовку проекта и контракта (не менее 1 года), а также включать достаточно длительный переходный период (2 года), чтобы была возможность правильно оценить стоимость основных фондов и произошла адаптация коммунального предприятия.

Главными целями проекта являются бесперебойность обслуживания, установление тарифа, который покрывал бы эксплуатационные расходы, и эффективность работы администрации и инфраструктуры. Ключевым элементом

является институциональное укрепление, при этом главный упор делается на повышении кредитоспособности и достижении показателей работы, установленных для предприятия.

В проекте имеется три главных составляющих. Первая – подготовка плана корпоративного развития для жилищно-коммунального предприятия. Здесь основное внимание уделяется созданию самостоятельной единицы, занимающейся финансовым менеджментом (акционерного общества), системе управленческой информации, управлению основными фондами (собственником остается муниципалитет) и отношениям с клиентами.

Вторая составляющая – концессионно-сервисный контракт на осуществление деятельности предприятия. Подготовка контракта заняла более года, и в нем подчеркивается переход муниципалитета от административных к договорным отношениям с частным оператором. Определенные препятствия возникли из-за законодательной базы, в которой имелись пробелы в отношении законодательства о концессиях, правилах амортизации и т.д. В конце концов контракт получился всеобъемлющим, но громоздким – 5 основных документов более чем на 200 страницах. Неизвестно, привело бы упрощение контракта к снижению его эффективности или нет.

Ключевым элементом является разработка плана распоряжения основными фондами и их замены. Важны также показатели функционирования, особенно для того, чтобы оператор осознал необходимость инвестиций. Обслуживание долга по финансированию проекта лежит непосредственно на операторе. Предусмотрен двухлетний переходный период для того, чтобы можно было сделать полный переучет активов.

Третья составляющая – была разработана схема тарифов вначале для обеспечения 100-процентного возмещения эксплуатационных расходов. Каждые пять лет тарифная политика будет пересматриваться. Тарифы на воду устанавливаются муниципальными нормативными актами, но при этом предусматриваются переговоры с операторами (на основании критериев качества работы). Трудности в процессе переговоров вызвал вопрос о налоговых скидках на "стандартные" льготы и освобождения от платы.

Прямые партнерские связи между предприятиями

3-8. Может ли франшизинг повысить профессиональный уровень отечественных частных операторов в секторе водоснабжения и канализации? Мейке Ван Гиннекен, Всемирный банк

Главное внимание в этом докладе уделяется оценке применимости франшизинга к сектору водоснабжения и канализации, проведенной программой Банка Нидерландов "Водное партнерство". Эта модель контракта между частными предприятиями сулит возможность повышения уровня квалификации операторов коммунальных предприятий водоснабжения во всем мире, в том числе в регионе ЕЦА.

Франшизинг представляет собой вполне приемлемый механизм повышения квалификации в области управления предприятиями водоснабжения в регионе ЕЦА, который скорее всего может быть реализован через установление

партнерских связей между опытными частными операторами и компаниями-новичками в этой области. Им могут воспользоваться как иностранные, так и отечественные компании. Этот механизм ориентирован исключительно на предоставление профессиональной поддержки и для инвестиций не предназначен.

Этот метод позволяет местному юридическому лицу "купить" технический опыт в области водоснабжения у какого-либо известного оператора, чтобы повысить эффективность производства и управления. В докладе были приведены примеры франшизинга в других секторах – гостиничном и ресторанном бизнесе, почтовой службе и т.д. Одним из основных побочных продуктов франшизинга может быть повышение доверия к оператору со стороны финансовых рынков, что приводит к косвенным возможностям получения инвестиционного капитала.

Франшизинг является одной из четырех основных моделей "профессиональной поддержки" (к другим моделям относятся установление "побратимских" отношений, техническая помощь и совместные предприятия). В нем во главу угла ставится передача ноу-хау и практических методов работы для того, чтобы обеспечить выработку необходимых навыков и опыта успешного ведения дела. Он вполне применим к управлению коммунальными предприятиями водоснабжения. Модель франшизинга можно уподобить тому, как штурман (компания-лицензиар) помогает водителю автомобиля (компания-лицензиату) объезжать всевозможные препятствия в данной отрасли и успешно добраться до пункта назначения (устойчивость, эффективность и т.д.).

Структура франшизинга и степень передачи ноу-хау могут быть ограничены конкретными направлениями (например, выставление счетов к оплате и сбор платежей) или быть всеобъемлющими (управление коммунальным предприятием). В любом случае франшизинг часто включает в себя обучение и повышение кадрового потенциала. В то же время эта модель не аналогична консультированию: от компании-лицензиата требуется изменить свое мышление, чтобы сполна развиваться дальше и воспринять необходимые профессиональные качества, тогда как компания-лицензиар сохраняет большую степень оперативной ответственности.

Эта модель профессиональной поддержки на договорной основе обычно строится на лицензионном платеже (роялти). При этом нужно следить за тем, чтобы в структуре выплат роялти обеспечивалось равновесие между обслуживанием, платежами и поступлениями. Обычно применяются четыре типа оплаты, которые часто комбинируются (выплата авансом; повременная – например, ежемесячно; сдельная – например, за человеко-месяц, и по конечному результату).

Франшизинг может быть привлекательным для зарубежных операторов как стратегия получения доступа к новым рынкам, таким, как ЕЦА. Операторов, которые еще не чувствуют себя достаточно уверенно на рынке, чтобы взять предприятие в аренду или концессию, может привлечь в целом более низкий уровень риска, характерный для франшизинга. Однако компании должны принять меры к тому, чтобы застраховать себя от возможного риска дискредитации своей фирменной марки в том случае, если проект столкнется с трудностями. Отечественные компании могут рассматривать франшизинг как возможность вступить в союз с давно работающими операторами и повысить собственный потенциал.

Партнерские связи с МФУ и донорами

Международные и внутренние возможности на рынках услуг коммунального водоснабжения в странах ЕЦА. Кристоф Шмандт, консультант

В данном докладе собраны результаты как "внутренних", так и "международных" обзоров возможностей для частного сектора в регионе ЕЦА. Представлены предварительные выводы готовящегося к опубликованию "Исследования развития рынка" с акцентом на рекомендации о том, как содействовать более активному участию частного сектора, как зарубежного, так и отечественного, на рынках услуг водоснабжения в регионе ЕЦА в форме более широкого привлечения знаний и опыта и капитала частного сектора.

Как в самом регионе ЕЦА, так и за его пределами существует широкое согласие в том, что для обеспечения более высокого уровня знаний и опыта и увеличения инвестиций на рынках услуг коммунального водоснабжения нужны объединенные усилия и некоторые изменения, особенно для того, чтобы добиться поставленных "Целей в области развития на пороге тысячелетия". Однако остается неясным, в какой степени частный сектор способен содействовать удовлетворению этих огромных потребностей, к тому же эта способность, по всей видимости, неодинакова в разных странах и даже в разных регионах или городах и зависит от готовности соответствующих правительств и местных сообществ.

Отечественные и зарубежные компании подтверждают существование разнообразных препятствий на рынке и разделяют многие одинаковые опасения (см. доклад 1-1), хотя и с разных позиций. Многие рынки услуг водоснабжения в странах ЕЦА попросту не являются рынками, работающими на принципах экономики: главными факторами при установлении тарифов остаются политические и социальные аспекты, а не коммерческие требования обеспечить покрытие эксплуатационных расходов и инвестиций. Такова суровая правда, и с этим приходится считаться. До тех пор, пока этот коренной дефект рынка не будет исправлен, большинство рынков услуг по управлению компаниями водоснабжения будут оставаться неустойчивыми, независимо от того, кто на них действует – государственное коммунальное предприятие или частная компания. Другим обстоятельством, вызывающим серьезные опасения, является то, что управление компаниями водоснабжения находится в руках монопольных структур, хотя во многих странах и заметны некоторые изменения.

Тем не менее, участие частного сектора открывает определенные возможности повышения уровня знаний и опыта в области управления предприятиями водоснабжения. Собственно говоря, сильные и слабые стороны отечественных и зарубежных субъектов рынка взаимно дополняют друг друга и создают возможности для расширения сферы деятельности частного сектора на этом рынке (объединение отечественной компании с зарубежной для противодействия "непроектным" факторам риска, компенсации неприемлемых структур международных цен относительно возможностей получения доходов, заполнения пробелов из-за разницы в возможностях и опыте, предоставления услуг в более отдаленных регионах, решения вопросов валютного обмена и т.д.). Как отечественные, так и зарубежные компании по-прежнему заинтересованы в работе на этом рынке и даже очень хотят этого, если будут решены вопросы непроектных рисков и экономической жизнеспособности (в этой области нужна помощь международных финансовых учреждений и доноров в форме гарантий,

более тщательной подготовки проектов, прозрачных закупок и т.д.), чтобы сделать рынок более привлекательным.

Огромное большинство отечественных и зарубежных компаний говорят решительное "нет" перспективе предоставления инвестиционного капитала; вначале нужно доказать жизнеспособность рынка водоснабжения на основании функционирования предприятий.

Обсуждение во время третьего заседания:

Дискуссии на этом заседании развернулись вокруг трех основных тем: использование контрактов на основе оплаты по конечному результату и конкурентные торги, а также возможность установления партнерских связей для содействия УЧС.

Конкурентные торги и контракты на основе оплаты по конечному результату

Представители отечественных компаний ставили под сомнение не необходимость комплексного подхода к подготовке и осуществлению контрактов, а осуществимость и, в частности, издержки реализации таких мер в регионе ЕЦА. Другой вопрос, вызвавший обеспокоенность участников, касался отсутствия опыта и знаний для разработки контрактов на основе оплаты по конечному результату. Многие задавали вопрос о том, нельзя ли использовать более короткий, практичный и экономичный механизм.

Другой важной проблемой является недостаточный уровень данных и документов, касающихся активов, финансового положения, уровней обслуживания системы и т.д. в момент подписания контракта. Часто потом оказывается, что данные, которые были использованы для контракта, неточны и не отражают в достаточной степени реальной картины предприятия, а потому вызывают сомнения в целесообразности всей затеи. Представитель Всемирного банка отметил, что эта проблема характерна не только для региона ЕЦА. Недавно потерпела неудачу попытка УЧС в г. Атланта (США): в этом примере обстоятельный, проведенный в соответствии со всеми новейшими требованиями процесс проверки соблюдения нормативов и законодательных требований так и не выявил истинного состояния активов коммунального предприятия. Контракт провалился из-за расхождений между реальной ситуацией и исходными данными контракта и из-за неспособности сторон провести повторные переговоры об условиях контракта. Этот случай показывает, что перед заключением долгосрочного контракта можно было бы заключить контракт на 3-4 года, чтобы в последующем за ним долгосрочном контракте были использованы правильные данные и он был реалистичным.

Кроме того, контракты в России часто заключаются путем переговоров, а не конкурентных торгов, и поэтому им не хватает прозрачности. Участники усматривают некоторые причины этого в менталитете и низкой квалификации муниципалитетов, которые часто не знают в точности, чего еще они хотят достичь, кроме как избавиться от ответственности за предоставление услуг водоснабжения. Им также порой бывает трудно понять, почему нужны торги в условиях, когда мало конкуренции. Наконец, сдерживающими факторами являются время, необходимое для подготовки документов для торгов (как

правило, не менее 6 месяцев), а также значительные, часто непосильные издержки.

Партнерские связи для содействия УЧС

Участники, представляющие как отечественный, так и зарубежный частный сектор, увидели возможность сотрудничества друг с другом на российском рынке водоснабжения. Зарубежные операторы полагали, что они выиграют от сотрудничества с отечественными операторами, которые в большей степени способны оценить местные риски. Отечественные же операторы считали, что они могут извлечь пользу из богатого опыта, который имеется у зарубежных фирм в подготовке контрактов и управлении предприятиями водоснабжения.

Одной из возможных форм сотрудничества является франшизинг, который, впрочем, может иметь ограниченное применение на некоторых рынках ввиду того, что акцент в нем делается исключительно на передаче "знаний и опыта", без прямого решения вопроса об "инвестициях". Кроме того, дискуссия показала, что при любой форме сотрудничества главным препятствием на пути к соглашению будет оценка вклада зарубежного оператора. В то время как зарубежные операторы считали, что марка их фирмы будет подвергаться риску при создании партнерства с отечественными фирмами, отечественные операторы возражали, говоря, что в Российской Федерации эти международные бренды неизвестны и поэтому никакого преимущества в конкуренции от них все равно не будет. По мнению участников, это препятствие может быть преодолено, если будут продолжены дискуссии между зарубежными и отечественными операторами.

Многие участники встречи отмечали, как трудно собраться с силами и осуществить структурные изменения, требующиеся для достижения устойчивости – будь то в секторе водоснабжения или в родственных секторах. В частности, коренные институциональные и нормативно-законодательные реформы обычно не предусматривают соответствующего "материального поощрения" за улучшения, достигаемые по соображениям политики или по рыночным соображениям. Например, одним из следствий отсутствия модели частной собственности на землю является "нежелание" субъектов хозяйствования брать на себя ответственность за изменения и улучшения.