

Содействие применению контрактов, основанных на показателях деятельности, между предприятиями ВКХ и муниципалитетами в странах ВЕКЦА

Ситуационное исследование № 2: Армводоканал

Контракт на управление (держатель контракта – компания «SAUR»)



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР является уникальным форумом, на котором правительства 30 демократических государств совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем глобализации. ОЭСР также занимает важнейшее место в деятельности, направленной на оказание поддержки и помощи правительствам стран в понимании и решении новых проблем и результатов развития, таких как корпоративное управление, информационная экономика, и вопросов, связанных со старением населения. Организация предоставляет правительствам стран возможности для сопоставления опыта в области политики, поиска ответов на общие проблемы, выявления методов наилучшей практики и работы по координации внутренних и внешних мер политики.

Странами-членами ОЭСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

Отдел публикаций ОЭСР широко распространяет результаты сбора ОЭСР статистических данных и исследования ею экономических, социальных и экологических вопросов, равно как и конвенции, руководства и стандарты, согласованные ее членами.

СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). Ее Секретариат был учрежден в ОЭСР в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания СРГ ПДООС доказала, что она является гибким и практичным инструментом оказания содействия политическим и институциональным реформам в странах этого региона. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: www.oecd.org/env/eap

Настоящий отчет также существует на английском языке под названием:

***Promoting the Use of Performance-Based Contracts
between Water Utilities and Municipalities in EECCA***

***Case study No. 2: Armenian Water and Wastewater Company
SAUR Management Contract***

© OECD 2008

Воспроизведение, копирование, распространение или перевод настоящей публикации не могут осуществляться без письменного разрешения. Заявки следует направлять в Отдел публикаций ОЭСР по адресу: rights@oecd.org или факсом: (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением воспроизвести часть данной работы просьба обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).



Работа, представленная в настоящем документе, осуществлена при поддержке ресурсами Европейской комиссии в рамках программы Технической помощи Содружеству независимых государств (ТАСИС).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем отчете представлены результаты обзора контракта на управление, присужденного международному оператору для управления зоной обслуживания Армводоканала. Контракт на управление был подписан в августе 2004 г. между Армводоканалом и компанией «SAUR», французским оператором, сроком на четыре года.

Выводы и заключения настоящего отчета имеют своей целью оказать содействие Правительству Армении в работе по дальнейшему совершенствованию структуры и реализации контрактов, которые основаны на показателях деятельности, которые будут в дальнейшем заключаться в водном секторе страны в соответствии с образцами лучшей международной практики. В отчете представлен объективный анализ всех важнейших аспектов контракта (юридического, финансового, показателей деятельности), определяются его сильные и слабые стороны и предлагается ряд рекомендаций по его совершенствованию. Ориентиром для оценки контракта на управление служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР.

Рекомендации данного обзора могут быть использованы как основа для обсуждения и выработки единого мнения по вопросу о будущей структуре контрактов, основанных на показателях деятельности, среди основных заинтересованных сторон в Армении.

Отчет подготовлен в рамках Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДОС), секретариат которой расположен в Директорате по охране окружающей среды ОЭСР. Нелли Петкова руководила проектом при поддержке консультантов Гия Леклерка и Франсуа Тюё из «PricewaterhouseCoopers» и Арсена Карапетяна из Армении. Настоящий отчет подготовлен при финансовой поддержке Тасис ЕС.

Отчет основан на имеющихся документах и данных, равно как и информации, представленной партнерами по проекту из Армении. Авторы отчета особенно благодарят Гагика Хачатаряна, из Государственного комитета водного хозяйства, за оказанную помощь на протяжении всего проекта, Патрика Лорина (Генерального директора Армводоканала, «SAUR») и Хайка Петросяна (Советника генерального директора Армводоканала, «SAUR»), которые любезно согласились найти время для работы с группой по проведению обзора и поделиться с нами своим мнением. Мы также признательны всем другим экспертам из Армении за помощь и вклад в реализацию проекта (см. список лиц, с которыми проведены беседы, в приложении V).

Отчет рассмотрен Питером Борки, ОЭСР. Карла Бертуцци помогала собрать и проверить статистические данные. Клэр Кондон и Екатерина Дидериш обеспечивали административную поддержку проекта. Отчет был переведен на русский язык Юрием Боштаном и отредактирован Натальей Чумаченко. Мы признательны за вклад всех указанных лиц.

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнением его авторов и не обязательно отражают точку зрения ОЭСР и ее стран-членов.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА.....	7
ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ.....	12
1. Цели обзора	12
2. Процесс и методология обзора деятельности	13
ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ	17
1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве.....	17
2. Нормативные условия	18
3. Институциональные условия.....	19
4. История и текущий статус контракта	21
ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА И ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА	23
1. Подготовка контракта	23
2. Юридические и институциональные вопросы.....	30
3. Показатели деятельности	33
4. Тарифы и финансовые обязательства договаривающегося органа.....	37
5. Мониторинг выполнения контракта	41
6. Механизмы принудительного исполнения контракта и урегулирования споров.....	45
7. Управление персоналом.....	46
ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ.....	48
1. Основные выводы.....	48
2. Краткое изложение образцов лучшей практики	48
3. Предложения по улучшению	49
БИБЛИОГРАФИЯ.....	53
ПРИЛОЖЕНИЯ	56
Приложение I: Социально-экономические показатели Армении	56
Приложение II: Показатели водного хозяйства Армении	56
Приложение III: Таблица сводной информации о контракте.....	57
Приложение IV: Набор показателей деятельности, используемых в контракте	60
Приложение V: Список лиц, с которыми проведены беседы.....	61

Перечень аббревиатур

АМР США	Агентство международного развития США
АУВР	Агентство по управлению водными ресурсами
ВБТ	Возрастающий блочный тариф
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВиК	Водоснабжение и канализация
ВКХ	Водопроводно-канализационное хозяйство
ГКВХ	Государственный комитет водного хозяйства (Государственный комитет по воде)
долл. США	доллар США
ЕС	Европейский Союз
ЗАО	Закрытое акционерное общество
КВЕ	Компания по водоснабжению Еревана
КРКЗ	Комитет по реализации контрактов и закупкам
КРОУ	Комиссия по регулированию общественных услуг
КСД	Компенсация по стимулированию деятельности
МАР	Международная ассоциация развития Группы Всемирного банка
МФО	Международная финансовая организация
МФЭ	Министерство финансов и экономики
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПК	Правление компании
ПКИ	Программа краткосрочных инвестиций
ПМВК	Проект муниципального водоснабжения и канализации
ПМК	Подразделение по мониторингу контракта
ПРП	Подразделение по реализации проекта
ПУ	Подрядчик на управление
РВ	Разрешение на водопользование
РПВ	Разрешение на пользование водой
РПСВ	Разрешение на пользование системой водоснабжения
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
УОСВ	Установка очистки сточных вод
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭиТО	Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание
ICEA	«Ingénieurs Conseils et Economistes Associés» (французская консалтинговая компания)

ВАЛЮТНЫЕ КУРСЫ

При переводе финансовых данных, представленных в настоящем отчете, были использованы следующие среднегодовые валютные курсы:

Таблица 1. Валютные курсы, драм/долл. США и драм/евро, среднегодовые

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Драм/долл. С	490.8	504.9	535.1	539.5	555.1	573.4	578.8	533.5	457.8	416.0
Драм/евро	554.7	566.6	571.7	498.7	541.7	541.7	653.8	662.3	570.4	521.2

Источник: Обновленный доклад ЕБРР "О переходе к рыночной экономике"; 2007 г., Евростат, база данных "NewChronos", 2007

Карта Армении



РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Цели обзора

В настоящем отчете проводится обзор контракта, основанного на показателях деятельности, Армводоканала, и дается комплекс рекомендаций по его совершенствованию. Эти рекомендации могут быть рассмотрены правительством Армении либо в рамках существующего контракта (в той степени, в которой это возможно), либо при составлении подобных контрактов в водопроводно-канализационном хозяйстве в будущем.

Оценка контракта проводилась в соотнесении с образцами лучшей международной практики, например, описанными в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Второй главной целью настоящего обзора было определение надлежащей практики составления и исполнения контракта и ее отражение при обновлении Руководства для повышения его значимости в условиях ВЕКЦА.

Исходная информация

Для того, чтобы остановить быстрое ухудшение состояния водопроводно-канализационного хозяйства, в конце 1990-х гг. правительство Армении начало реализацию масштабной программы реформы водного хозяйства. Существующая нормативно-правовая основа управления водными ресурсами и водной инфраструктурой Армении основывается на надежных принципах. Главной целью этой реформы был перевод водного сектора на коммерческую основу в 2001-2008 гг., прекращение субсидирования предприятий водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) из бюджета и предоставление им ссуд международных финансовых организаций (МФО), увеличение доходов от платежей по счетам и реструктуризация задолженности, накопленной предприятиями ВКХ.

Одним из важнейших шагов этой реформы стало вовлечение частного сектора в управление водной инфраструктурой страны. В 2000 г. был заключен первый контракт на управление компанией по водоснабжению Еревана, а шесть лет спустя – договор аренды. Оба контракта были подписаны с международными компаниями водного хозяйства (соответственно – «АСЕА» (Италия) и «Veolia Water» (Франция)). Второй контракт на управление был заключен в 2004 г. в отношении Армводоканала.

В рамках этого второго контракта на управление власти Армении отобрали для управления деятельностью компании «SAUR S.A.» (Франция), международного частного подрядчика. Подрядчик на управление был отобран в 2004 г. посредством международного тендера, и контракт был подписан в августе 2004 г. сроком на 4 года (контракт может быть продлен на два дополнительных года). Вознаграждением подрядчика является фиксированный гонорар и годовая премия исходя из уровня выполнения установленных целевых показателей. Основные обязанности подрядчика касаются управления, деятельности и технического обслуживания предприятия. Основную часть коммерческого риска и все риски, связанные с капиталом и инвестициями, несет государство.

Общим выводом обзора является то, что этот контракт на управление в целом имеет надлежащую структуру, сбалансирован и соответствует большинству международных стандартов, установленных в отношении подобных контрактов. Основные элементы, которые должны присутствовать в подобных контрактах, в него заложены. После трех лет его реализации можно вынести множество уроков из опыта работы с этим контрактом. В настоящем отчете определен и выделяется ряд образцов лучшей практики. Кроме того, в нем отмечаются определенные сложности, возникшие на этапе исполнения контракта.

Образцы лучшей практики составления и подготовки контракта

Первый опыт работы с частным оператором в водном хозяйстве Армении (контракт на управление компанией по водоснабжению Еревана) представлял особую ценность, так как позволил правительству Армении научиться на нем и использовать полученные знания в подготовке и обсуждении второго контракта на управление Армводоканалом пять лет спустя. Опыт показывает, что наличие контракта, основанного на показателях деятельности, (или плана его внедрения) помогает привлечь значительное внешнее финансирование. В Армении Всемирный банк предоставлял ссуды на капиталовложения, связанные как с договором аренды, так и контрактом на управление Армводоканала. В правительстве существует общее понимание того, что эти ресурсы предоставляются в связи с существованием в стране контрактов, основанных на показателях деятельности, и в результате реформ, проводимых правительством.

Основные обнаруженные образцы лучшей практики, касающиеся фазы подготовки контракта, выделены ниже:

- контракт составлялся международным консультантом при помощи группы местных консультантов, что повысило общее качество контракта;
- результаты деятельности подрядчика оцениваются на основе ограниченного количества показателей (25 в сравнении с 125 в предыдущем контракте на управление компанией по водоснабжению Еревана), а его премия рассчитывается с учетом 4 показателей (в сравнении с 11 в первом контракте на управление). Это обеспечивает более гладкий мониторинг выполнения контракта;
- по контракту требуется назначить независимого технического аудитора для мониторинга достижения некоторых основных показателей деятельности;
- государственный заказчик приложил усилия к тому, чтобы улучшить финансовое здоровье компании в начале реализации контракта. В случае Армводоканала это было сделано путем создания новой компании, роль которой заключалась в управлении непригодными активами и долгосрочной задолженностью потребителей Армводоканала. Однако реализовать это решение на практике оказалось крайне трудно;
- в методологии установления тарифов тариф делится на три части: тариф на водоснабжение, тариф на отведение сточных вод и тариф на очистку сточных вод. Фактурирование за каждый уровень обслуживания осуществляется отдельно. Это позволяет избежать скрытого перекрестного субсидирования;
- на подрядчика возложена вся ответственность за управление персоналом компании без оказания ненадлежащего влияния со стороны заказчика. Это позволяет защитить

подрядчика от политического и внешнего вмешательства в его операционное управление;

- контрактом предусматривается хорошо проработанная процедура арбитражного урегулирования споров.

Проблемы выполнения контракта и сопряженные с этим рекомендации

Несмотря на лучшие намерения и образцы лучшей практики, определенные выше, на этапе выполнения контракта возникли некоторые проблемы. Основные вопросы, выявленные в ходе обзора, и выработанные впоследствии рекомендации касаются следующего:

- Несоответствия между действующим законодательством и контрактом и, в частности, касающиеся освобождения от уплаты платежей за загрязнение воды:
 - ✓ Рекомендация 1: Требования контракта следует лучше согласовать с нормативно-правовыми актами страны. Можно нанять юридического консультанта (фирму или физическое лицо), имеющего достаточную квалификацию и высокую репутацию, для тщательного изучения контракта и выявления потенциальных юридических противоречий до того, как контракт фактически подписан.
 - ✓ Рекомендация 2: Если оператору предоставляется освобождение от уплаты или отсрочка уплаты определенных платежей и налогов, в контракте должны оговариваться условия, на которых происходит такая частичная отмена. Если платежи должны осуществляться в любом случае, в контракте должно четко указываться, чьей обязанностью должны быть эти платежи. Принципиальным вопросом является то, что освобождений, в возможной степени, следует избегать, поскольку они могут создавать искаженные стимулы.
 - ✓ Рекомендация 3: Включение всех издержек в тариф является единственным устойчивым долгосрочным решением. Затраты на капиталовложения и эксплуатацию и техническое обслуживание для сокращения загрязнения следует постепенно закладывать в тариф на воду. Это должно осуществляться параллельно с увеличением капиталовложений в установки очистки сточных вод.
- Недостоверность базисных данных (используемых для оценки деятельности оператора и, таким образом, его премии):
 - ✓ Рекомендация 4: Базисные значения следует, по возможности, определять в тесном сотрудничестве с предыдущим оператором. Действительно, предыдущему оператору лучше всего известно техническое и экономическое состояние компании до начала нового контракта. Предыдущий оператор должен быть способен рекомендовать, какая методология определения базисных значений является самой целесообразной.
 - ✓ Рекомендация 5: Для того, чтобы свести к минимуму некоторые из проблем как с базисными значениями, так и дальнейшими расчетами, следует тщательнее отбирать показатели деятельности. Можно применять два основных критерия отбора: легкость измерения и наличие достаточно достоверных данных для расчетов (с точки зрения полноты, точности, последовательности данных).

- ✓ Рекомендация 6: Методологии, используемые для расчета базисных значений, а позднее – показателей деятельности, должны точно совпадать во избежание методологических расхождений.
- Разработка механизма, способствующего созданию надежной финансовой основы для нового подрядчика (путем создания новой компании, единственной обязанностью которой является управление безнадежными долгами и непригодными активами), что на самом деле привело к разрушению базы данных по потребителям и создало проблемы с учетом. С этим связано отсутствие надежной оценки активов и, в частности, задолженностей потребителей до начала контракта:
 - ✓ Рекомендация 7: До подписания контракта следует провести полную инвентаризацию всех активов и пассивов. Оценка активов должна быть как можно более точной и всеобъемлющей. Подобный обзор может быть профинансирован ресурсами доноров/МФО. Эту задачу особенно важно выполнить, так как подобная оценка также полезна при проведении дальнейшей оценки инвестиционных потребностей.
 - ✓ Рекомендация 8: В отношении непригодных активов государство должно быть нацелено на создание государственной комиссии (состоящей из представителей различных соответствующих государственных учреждений), которое примет решение о том, какие активы будут классифицироваться как непригодные (в том числе о критериях отбора подобных активов) и по какой цене их можно реализовывать. Это обеспечит прозрачность процесса.
 - ✓ Рекомендация 9: Дробление и передачу задолженностей потребителей новой компании следует тщательно рассмотреть в соотнесении со всеми потенциальными издержками, которые понесут оператор, государственный заказчик и государственная казна. Создавать новую компанию целесообразнее по договору аренды, а не по контракту на управление.
- Накопление операционного дефицита подрядчиком в результате неполного возмещения Министерством финансов и экономики (по контракту):
 - ✓ Рекомендация 10: Для покрытия первоначальных операционных расходов (жалованья, расходов на энергоресурсы и т.д.) в начале контракта государству следует создать Фонд «Первоначальные затраты». Этот фонд может финансироваться МФО/донорами, участвующими в финансировании капиталовложений. Часть этого фонда может быть выделена на покрытие первоначальных операционных издержек, как это делалось с задолженностью по жалованью. В качестве альтернативы можно обратиться за поддержкой к другим донорам.
 - ✓ Рекомендация 11: Для сокращения операционного дефицита компании и обеспечения доступа социально незащищенного населения к услугам водоснабжения государство может создать специальную социальную программу, нацеленную на малоимущие семьи, для которых тарифы на воду являются финансово неприемлемыми. Эти два вопроса должны решаться отдельно.

- Выполнение функции мониторинга контракта подразделением по реализации проекта вместо подразделения по мониторингу контракта (ПМК) (как предусмотрено контрактом), что привело к путанице обязанностей различных заинтересованных сторон, участвующих в процессе закупок, и связанным с этим задержкам в реализации инвестиционной программы:
 - ✓ Рекомендация 12: Правительству и Всемирному банку следует сотрудничать в совершенствовании процедур закупок, касающихся контрактов, основанных на показателях деятельности. Им следует обеспечить работу ПМК в соответствии с договорными обязательствами, предусмотренными для него.
- Замедленная операционная деятельность подрядчика в связи с административными препятствиями:
 - ✓ Рекомендация 13: В целом, в случаях разногласий, обусловленных по большей части административными противоречиями, Правление компании должно активно участвовать в решении проблемы. Правление является весьма полезным органом, который может и должен оказывать помощь в урегулировании административных конфликтов.

Опыт Армении с контрактами на управление показывает, что это не легкий и не простой процесс. Для выполнения контрактов, основанных на показателях деятельности, требуется сильное политическое согласие и поддержка всего правительства. В целом, опыт работы с этими контрактами особенно ценен и помог правительству Армении повысить качество каждого начатого им нового контракта, основанного на показателях деятельности.

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

После обретения Арменией независимости в 1991 г. в ней произошли значительные политические и экономические преобразования. Наряду с упором на макроэкономическую стабилизацию, правительство в своих планах сосредоточило внимание на ускорении институциональных преобразований в Армении на пути к современной рыночной экономике. Они включали в себя всестороннюю реформу водного хозяйства, в том числе участие частного сектора в управлении инфраструктурой водоснабжения и канализации.

Имея два контракта, основанных на показателях деятельности, управляемые частными иностранными компаниями, Армения служит примером для многих стран. Армения ушла далеко вперед в этом процессе по сравнению со странами региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Правительство Армении уже накопило значительный опыт управления подобными контрактами, и его знания являются особо ценными. Правительство готово поделиться своим опытом. Настоящий обзор контракта на управление Армводоканала проводился именно в атмосфере общей заинтересованности в совершенствовании дальнейших контрактов.

1. Цели обзора

Главной целью обзора было проведение независимой и объективной оценки всех важных аспектов контракта на управление, подписанного между компанией «SAUR S.A.» (Франция) и Армводоканалом, в соотнесении с образцами лучшей международной практики, такими, как образцы лучшей практики, представленные в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. В отчете анализируются сильные и слабые стороны контракта и предлагается набор рекомендаций по дальнейшему повышению эффективности и действенности контракта. Эти рекомендации особенно актуальны, учитывая намерения правительства заключать в будущем другие контракты, основанные на показателях деятельности. Таким образом, обзор имеет своей целью оказать поддержку Правительству Армении в деятельности по улучшению структуры подобных контрактов. Эти рекомендации не претендуют на то, чтобы быть всеобъемлющими: напротив, они сконцентрированы на отдельных вопросах, которые были определены как особо важные для беспрепятственного выполнения контракта.

Проводя этот анализ, авторы обзора также стремятся определить образцы лучшей практики и вынести уроки, которые затем можно использовать для дальнейшего повышения значения «Руководства» с точки зрения конкретного опыта региона ВЕКЦА. Этот опыт, по большей части, не нашел отражения в первой версии. В этой связи опыт Армении чрезвычайно полезен и демонстрирует, как странам ВЕКЦА внедрять контракты, основанные на показателях деятельности, в водном хозяйстве.

2. Процесс и методология обзора деятельности

В марте 2007 г. Государственный комитет водного хозяйства, совместно с Армводоканалом, при участии «SAUR» и подразделения по мониторингу контракта Всемирного банка (ПМК), договорились об участии в этом проекте и проведении обзора контракта на управление ОЭСР/Секретариатом СРГ ПДООС. Тасис ЕС обеспечила финансовую поддержку проекта. Проект реализовывался под руководством ОЭСР и при поддержке группы консультантов «PricewaterhouseCoopers».

Методология, разработанная для оценки контракта, основана на образцах лучшей практики, определенных в «Руководстве». Она состоит из детального вопросника, который используется в сочетании с прямыми беседами. Вопросник был разослан всем основным заинтересованным сторонам, участвующим в процессе. Обзор состоит из трех этапов: подготовительные мероприятия, миссия по проведению обзора и составлению проекта отчета и подготовка заключительного отчета.

Всеобъемлющий набор справочно-аналитической документации, относящейся к контракту на управление и значимой для него, изучался группой по проведению обзора до миссии по проведению обзора и после нее (см. раздел «Библиография»). Миссия по проведению обзора работала 15-18 сентября 2007 г., когда группа находилась с визитом в Ереване. В это время группа провела многочисленные дискуссии с персоналом оператора, Государственного комитета водного хозяйства, ПМК Всемирного банка, экспертами из других министерств и государственных ведомств, все из которых связаны или непосредственно участвуют в составлении контракта (см. Приложение V). Результаты и рекомендации, представленные в отчете, обсуждались на встрече с участием основных заинтересованных сторон в декабре 2007 г. в Ереване. Кроме того, основные уроки, вынесенные из настоящего обзора, будут представлены на других международных форумах и будут распространены посредством других встреч и механизмов.

Настоящий отчет дает возможность провести обсуждение в Правительстве Армении и служит основой для такого обсуждения с целью дальнейшего укрепления структуры подобных контрактов, основанных на показателях деятельности.

Вставка 1. Основные образцы лучшей практики, определенные в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности»

1. Объем проекта

(i) Определение договорных целей и обязанностей

В контракте должны определяться возможно точно цели, которые будут достигнуты, устанавливаться права, обязательства и обязанности каждой договаривающейся стороны, равно как и совместные обязанности; определяются четкий, надежный и эффективный механизм, позволяющий сторонам оперативно и эффективно реагировать на новые обстоятельства, которые могут возникнуть в ходе выполнения контракта.

(ii) Обслуживаемая территория

Обслуживаемую территорию следует четко определить на начальном этапе процесса, предпочтительно до проведения полного анализа. Размер обслуживаемой территории непосредственно влияет на издержки и доходы оператора. Следует провести надлежащую оценку издержек и доходов для определения соответствующих договорных целей и вытекающих из них показателей деятельности.

2. Правовая и институциональная основа

(i) Правовая основа

До заключения контракта, основанного на показателях деятельности, следует внимательно изучить и оценить применимую правовую основу, в частности все значимые законы и подзаконные акты. Исходя из этого анализа (в рамках процесса полного анализа) следует отобрать оптимальную модель контракта. Если необходимо внести изменения в законодательство, их следует внести до окончательного оформления контракта. Выбранный тип контракта следует приспособить к потребностям предприятия, оптимально используя при этом правовую основу.

(ii) Институциональная основа

Институциональной структурой должны предусматриваться надлежащее регулирование и мониторинг выполнения контракта. Регулирующий орган должен быть наделен достаточной независимостью, с тем чтобы интересы всех задействованных сторон были сбалансированы и защищены.

3. Показатели деятельности

(i) Первоначальная оценка

Прежде чем выбирать показатели деятельности, стороны по контракту должны провести детальную оценку технического и финансового состояния предприятия ВКХ, с тем чтобы полностью оценить его деятельность до заключения контракта. Такая оценка позволит сторонам согласовать реалистичные показатели деятельности с учетом текущего состояния предприятия.

(ii) Отбор показателей деятельности

В контракте должны четко указываться все показатели деятельности, мониторинг которых будет осуществляться во время выполнения контракта, и механизмы их корректировки. Если вознаграждение оператора основывается на достижении отдельных показателей, они также должны быть четко определены. Показатели деятельности могут быть привязаны к финансовым результатам деятельности предприятия (например, коэффициенту операционных издержек, собираемости платежей), эффективности деятельности (неучтенным расходам воды, количеству прорывов труб), операционным результатам деятельности (средняя продолжительность обслуживания в часах, численность обслуживаемого населения). Показатели деятельности должны быть немногочисленными, простыми, реалистичными и легко измеримыми, чтобы был возможен надлежащий мониторинг их достижения.

4. Тарифы и финансовые обязательства договаривающегося органа

(i) Установление и корректировка тарифов

В устойчивой тарифной политике должны уравниваться соображения, касающиеся как финансовой жизнеспособности предприятия, его социальных целей, так и его экономической эффективности. Контрактом должна допускаться корректировка тарифов во времени (механизмы пересмотра тарифов) как в связи с инфляцией и улучшением обслуживания, так и в ответ на форс-мажорные события и изменение правового режима. Перекрестного субсидирования следует избегать, и его следует заменить, при необходимости, прозрачными системами субсидирования, нацеленными на точно определенные малоимущие домашние хозяйства.

(ii) Финансовые обязательства договаривающегося органа

Когда государственные органы полностью (например, контракт на оказание услуг или контракт на управление) или частично (например, договор аренды) отвечают за финансирование инвестиционных программ предприятия ВКХ, эти обязательства должны быть четко определены в контракте с точки зрения как объема, так и сроков осуществления капиталовложений. Во избежание конфликтов на этапе реализации в контракте должно проводиться четкое разграничение между работами по техническому обслуживанию, ремонтными работами и чрезвычайными ситуациями.

5. Финансовые штрафы, премии и стимулы

(i) Финансовые штрафы

В контексте предприятий ВКХ стран ВЕКЦА, которые часто сталкиваются с серьезными финансовыми трудностями, штрафы должны применяться крайне благоразумно. Чтобы не поставить под угрозу общее финансовое благополучие предприятия и, следовательно, его операционный потенциал, штрафы следует применять, только когда предприятие эксплуатируется частным подрядчиком. Наложённый штраф непосредственно влияет на способность предприятия достигнуть уровней деятельности, указанных в контракте.

(ii) Премии и стимулы

Если премии и стимулы имеют надлежащую структуру, они в значительной степени способствуют повышению уровня услуг, оказываемых подрядчиком. Когда предприятие управляется государственным подрядчиком, премии должны выплачиваться непосредственно физическим лицам, а не предприятию, так как физическое лицо не извлекает непосредственной пользы из более высоких результатов деятельности предприятия. Когда предприятие управляется частным оператором, стимулы должны отражать прирост производительности предприятия.

6. Мониторинг

Создание эффективной системы мониторинга выполнения контракта крайне важно для оценки того, выполняют ли стороны свои обязательства и достигают ли они определенные целевые показатели. Положения о мониторинге должны быть сосредоточены на успешном выполнении подрядчиком целевых показателей, а не на том, как он выполняет эти целевые показатели. В странах с низким потенциалом в сфере мониторинга и регулирования функцию мониторинга следует передать по контракту аудиторской компании. После этого государству следует изменить стоящую перед ним задачу и осуществлять мониторинг аудитора.

7. Обеспечение выполнения контракта/механизмы урегулирования споров

Контракты, основанные на показателях деятельности, должны включать в себя официальные процедуры урегулирования споров (например, судебную, квазисудебную, административную, арбитражную). Арбитраж должен быть предпочтительным механизмом урегулирования споров в контрактах, в которых фигурирует иностранный частный субъект. К числу главных преимуществ арбитража относятся конфиденциальность (в том, что касается коммерческой тайны), экспертный потенциал (третейские судьи отбираются на основе их технического экспертного потенциала), нейтральность (третейские судьи отбираются из числа лиц, не связанных со сторонами спора), добросовестность (касается моральной репутации третейских судей).

8. Риски

Любые долгосрочные договорные отношения сопряжены с рисками, такими как операционный риск и риск технического обслуживания, риски доходов, нормативные риски, политические риски. Распределение основных рисков следует тщательно рассмотреть при разработке контракта, основанного на показателях деятельности. Риски должны справедливо распределяться между сторонами. Риски должны закрепляться за той стороной, которая оптимально подходит для их принятия как с точки зрения технического экспертного потенциала, так и с точки зрения возможности смягчения риска с минимальными издержками.

9. Издержки

Рассматривая возможность выполнения контракта, основанного на показателях деятельности, государственные органы должны быть осведомлены обо всех издержках, как прямых, так и косвенных, которые влечет за собой такой контракт для государственного сектора. Помимо традиционных «издержек» (накладных расходов и расходов, присущих проекту), имеются издержки, связанные с косвенными «потерями» (например, издержки на наем консультантов для подготовки контракта, целевые показатели деятельности, не поддающиеся мониторингу). Как правило, положения, связанные с косвенными издержками, не включаются в контракт. Однако на этапе ведения переговоров сторонам следует всегда учитывать все фактические и потенциальные издержки, присущие контракту, основанному на показателях деятельности, и связанные с ним косвенно.

ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ

В настоящем разделе кратко представлены изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве Армении. В нем рассматривается нормативно-правовая основа управления предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в стране. Кроме того, в нем описываются основные предпосылки действующего контракта на управление.

1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве

Водные ресурсы, имеющиеся в Армении не скудны, но остаются ограниченными. Уровень водных ресурсов – в объеме 10,5 км³/год, или приблизительно 2 780 кубических метров на душу населения в год – является средним по сравнению с международными ориентирами. Это требует более рационального и эффективного водопользования в стране. Приблизительно 69 процентов поступает из поверхностных источников воды, и 31 процент – из подземных источников. Девяносто шесть процентов питьевой воды поступает из подземных источников, и более 55 процентов ее подается самотеком. Вода из подземных источников традиционно является водой высокого качества и требует только легкого хлорирования.

Из-за быстрых экономических изменений в 1990-е гг. уровень спроса на воду снизился. С 1985 г. общий спрос сократился на 60 процентов. Наиболее существенно снизился спрос на орошение в результате разрушения инфраструктуры орошения и роста цен на воду и электроэнергию. Впоследствии это снижение также отразилось на промышленном и бытовом секторах (на которые приходится 20 процентов общего водопотребления). Спрос в бытовом секторе сократился из-за дефицита водоснабжения и роста цен на воду.

Девяносто два процента населения Армении имеют доступ к водоснабжению: 80 процентов – в сельской местности и 99 процентов – в городах. Восемьдесят три процента населения имеют доступ к канализации: 61 процент – в сельской местности и 96 процентов – в городах. Однако приблизительно 41 процент промышленных и бытовых сточных вод сбрасывается без полной очистки (механической плюс биологической очистки). Все 20 установок очистки сточных вод (УОСВ) в стране были построены до 1990 г., и из-за несоответствующего технического обслуживания в 1990-х гг. и высоких эксплуатационных затрат большинство из них находится в плохом рабочем состоянии¹.

Для того, чтобы улучшить управление водным сектором, правительство Армении начало всестороннюю реформу водного сектора. Основные элементы реформы были собраны в Водном кодексе (принятом в июле 2002 г. с поправками, внесенными в 2003 г.). Водным кодексом вводится ряд современных понятий и механизмов управления водопроводно-канализационным хозяйством, такие как управление речным бассейном, участие частного

¹ Все цифры в настоящем разделе взяты с веб-страницы Международной сети по сопоставлению среднеотраслевых показателей деятельности предприятий ВКХ: <http://www.ib-net.org/en/search/datasheets/ARM.php>.

сектора, различные виды контрактов, основанных на показателях деятельности, и подтверждают принципы «загрязнитель платит» и «пользователь платит» как основные принципы политики.

Реформа включает в себя два основных направления действий:

- Реформа регулирования: эта реформа проводилась с целью разделения аспектов регулирования, установления нормативов и операционных функций управления водными ресурсами и их закрепления за разными независимыми органами. В результате был создан ряд новых учреждений, в частности Национальный совет по воде, Комиссия по регулированию общественных услуг, Комиссия по урегулированию споров. Обязанности управления водными ресурсами были четко отделены от обязанностей управления инфраструктурой водопроводно-канализационного хозяйства. Первые были закреплены за Агентством по управлению водными ресурсами (при Министерстве охраны природы), а последние были переданы Государственному комитету водного хозяйства (ГКВХ, или Государственному комитету по воде) (при Министерстве территориального управления). Кроме того, вся инфраструктура орошения была также закреплена за Государственным комитетом по воде.
- Финансовая реформа: главной целью этой реформы был перевод водного сектора на коммерческую основу в 2001-2008 гг., прекращение субсидирования предприятий ВКХ из бюджета путем получения ссуд международных финансовых организаций (МФО), увеличение собираемости платежей по счетам и реструктуризация задолженности, накопленной предприятиями ВКХ. Чтобы достигнуть этого, Правительство приняло “Программу реформы по повышению финансовой устойчивости компаний, ответственных за питьевое водоснабжение/канализационное хозяйство и услуги по орошению/водоотведению”.

Все водные ресурсы Армении принадлежат государству. Государственные водопроводные системы могут находиться в управлении государства или частной структуры. Двумя крупнейшими предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства Армении являются Армводоканал и Ереван Джур. Армводоканал принадлежит Государственному комитету по воде и управляется французской компанией «SAUR» по контракту на управление. Ереван Джур подписала договор аренды с ГКВХ. Три других малых предприятия осуществляют свою деятельность в сельских районах (финансируются KfW, германским государственным банком развития). Они принадлежат частично местным муниципалитетам и частично – Государственному комитету по воде. Наконец, около 600 сел эксплуатируют свои водопроводные службы независимо.

2. Нормативные условия

Помимо Водного кодекса существует ряд других законодательных актов, непосредственно определяющих нормативную основу управления водным сектором Армении в общем и контрактов, основанных на показателях деятельности, в частности. Ниже кратко представлены эти основные нормативные акты:

1. Нормативные акты о питьевой воде и мониторинге качества питьевой воды

- **Закон «Об основополагающих принципах национальной политики в области водных ресурсов»** (май 2005 г.) направлен на обеспечение доступа к водным ресурсам в требуемом объеме, режиме и требуемого качества, чтобы

гарантировать благосостояние населения, развитие социальной и экономической систем страны и удовлетворение потребностей охраны окружающей среды в настоящем и будущем. Он включает в себя несколько основных задач, связанных со статьей 15 Водного кодекса: стабильное управление водными ресурсами; измерение и оценка водных ресурсов; формирование спроса на водные ресурсы и их предложения; взаимоотношения, связанные с управлением речными бассейнами.

- **Закон «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения»**, выполнение которого обеспечивается Государственной инспекцией по гигиене и борьбе с эпидемиями Министерства здравоохранения, которым регулируется качество и безопасность поставляемой питьевой воды.
- Нормативы качества питьевой воды утверждены приказом № 876 от 25 декабря 2002 г. Министерства здравоохранения. Нормативы установлены в документе под названием **«Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды в централизованных системах водоснабжения. Контроль качества, санитарные правила и нормы, № 2-III-A 2-1»**. Этим документом определяется частота контроля бактериологических и органолептических загрязняющих веществ, который должен осуществляться в распределительных сетях.

2. Нормативный акт о контрактах с потребителями

- **Постановление Правительства Армении № 130-р от 22 января 2004 г.**, которым утверждены новые правила использования инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства, равно как и виды контрактов, которые заключаются с различными группами потребителей. Эти контракты образуют основу правовых взаимоотношений между основными субъектами ВКХ и устанавливают их соответствующие права и обязанности.

3. Нормативный акт о водопользовании и сбросе сточных вод

- **Законом «Об экологических платежах и платежах за природопользование»** определяется виды природоохранных платежей (в частности платежи за сброс загрязняющих веществ в воду и платежи за размещение производственных и бытовых отходов в окружающей среде), а также виды платежей за природопользование (в частности платежи за водопользование). Этот закон управляется тремя основными государственными ведомствами: Министерством охраны природы (которое разрабатывает/вводит экономические инструменты и контролирует объемы загрязнения и природопользования); Министерством финансов и экономики (которое предлагает ставки платежей и распределяет доходы от платежей) и Государственной налоговой службой (которая собирает платежи).

3. Институциональные условия

В Армении три основных учреждения непосредственно отвечают за управление водным сектором страны. Это:

1. Государственный комитет по воде (ГКВХ):

ГКВХ был образован **Решением Правительством № 92 от 9 февраля 2001 г.** для проведения национальной политики в области водных ресурсов путем оптимизации управления водными

ресурсами и повышения эффективности реформ в секторе ВКХ, равно как и совершенствования тарифной политики. ГКВХ был затем реорганизован и реструктуризирован **Постановлением Правительства № 440 от 17 мая 2001 г.**

2. Комиссия по регулированию общественных услуг (КРОУ):

КРОУ была образована на основании закона «**О регулирующем органе общественных услуг**» (17 января 2004 г.). КРОУ отвечает за регулирование сектора предприятий коммунального обслуживания, в частности уравнивание интересов потребителей и субъектов, осуществляющих деятельность в этом секторе. Ее работа направлена на формирование и развитие конкурентных рынков и стимулирование эффективного использования ресурсов. Что касается ВКХ, КРОУ отвечает в основном за выдачу разрешений на пользование системой водоснабжения и мониторинг соблюдения их требований (см. ниже).

3. Агентство по управлению водными ресурсами (АУВР):

Агентство по управлению водными ресурсами было создано в 2002 г. В том, что касается договорных механизмов в ВКХ, АУВР выполняет две основные функции: выдачу разрешений на водопользование (РВ) (см. ниже) и мониторинг соблюдения требований РВ.

Два разрешения, указанные выше, крайне важны для гладкой деятельности предприятия ВКХ. Оба они упоминаются в Водном кодексе и дополнительных постановлениях правительства. Эти разрешения описаны ниже.

1. Разрешение на водопользование (РВ):

РВ регулируются водозабор и сброс воды. Требования РВ основываются на **Решении Правительства № 864 от 30 декабря 1998 г.** Все предприятия ВКХ должны иметь несколько разрешений: по одному на каждый источник неочищенной воды и по одному на каждую точку сброса сточных вод. Налоги на неочищенную воду зависят от происхождения воды и формы собственности оператора. РВ выдаются сроком на 3 года. В настоящее время обсуждается увеличение этого срока.

РВ выдаются на основе заключений Геологического фонда Министерства охраны природы и с учетом категории водопользования: питьевая вода, орошение, промышленная вода, энергия, рыбное хозяйство. Требования к сбросу сточных вод определяются с точки зрения сбрасываемых объемов, качества сточных вод, определения точки сброса и времени сбросов.

2. Разрешение на пользование системой водоснабжения (РПСВ):

РПСВ устанавливается тариф на водоснабжение и водоотведение. Требования к тарифам определены в **Решении № 33 КРОУ «Об утверждении методологии установления тарифов на услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод»** (апрель 2005 г.). КРОУ осуществляет мониторинг качества услуг и тарифов, применяемых к потребителям. Разрешение выдается сроком на 10 лет. Армводоканал является держателем разрешения № 0005, выданного КРОУ 5 октября 2005 г. (Постановление № 140А). Двадцать первого июня 2006 г. срок действия РПСВ был продлен до 1 января 2011 г.

Если оператор не выполняет требования РПСВ, на оператора могут быть наложены три основных вида взыскания. Это уведомление, приостановка действия разрешения (оператор должен продолжать работу до момента разрешения проблемы или выдачи нового разрешения, или до назначения нового оператора), прекращение действия разрешения (прекращение деятельности оператора).

4. История и текущий статус контракта

Во времена Советского Союза и первые годы независимости Армении предприятия ВКХ находились в собственности государства и эксплуатировались им. Последние несколько лет Правительство Армении, при поддержке Всемирного банка, ведет деятельность по улучшению как финансового, так и технического состояния предприятий ВКХ Армении. Эта деятельность направлена на восстановление водопроводно-канализационной инфраструктуры путем укрепления финансовой дисциплины за счет повышения эффективности получения денежных средств и управления расходами и повышения качества услуг водоснабжения и канализации. В случае Армводоканала одним из способов достижения этих целей было приглашение опытного международного оператора для управления компанией по контракту на управление. По контракту на управление государственные власти назначают частного подрядчика для управления всей или частью деятельности компании. Значительную часть коммерческого риска и все риски, связанные с капиталом и инвестициями, несет государство по такому контракту.

Контракт на управление зоной обслуживания Армводоканала был подписан в августе 2004 г. между Армводоканалом и французской компанией «SAUR S.A.» сроком на четыре года. В настоящее время контракт выполняется третий год. В контракте имеется положение, которым, в принципе, разрешается его возможное продление на два дополнительных года. Подрядчик получает вознаграждение в виде фиксированной суммы, ежемесячно выплачиваемой из ссуды Всемирного банка. Кроме того, может быть выплачена премия (именуемая в этом контракте «компенсация по стимулированию деятельности») в соответствии с достигнутым уровнем деятельности. В связи с участием Всемирного банка основная инвестиционная стратегия координироваться и согласовываться со Всемирным банком.

Компанией, управляемой подрядчиком, охватывается десять районов, которые снабжались водой Армводоканалом до вступления в силу контракта, и 4 города, которые были переданы ей на обслуживание в начале действия контракта. Это составляет приблизительно 260 000 домашних хозяйств, или 700 000 человек.

Основные обязанности подрядчика на управление четко указаны в контракте. Среди прочих к ним относятся следующие:

- улучшение стандарта и эффективности водопроводно-канализационных услуг Армводоканала (особенно непрерывности, надежности и бактериологической безопасности подаваемой воды);
- повышение готовности потребителей платить за водопроводно-канализационные услуги путем повышения качества услуг и их реагирования на нужды потребителей;
- улучшение финансовых результатов компании и повышение финансовой устойчивости деятельности;
- подготовка и повышение квалификации персонала компании, с тем чтобы улучшенное управление, деятельность и финансовые результаты сохранились по окончании действия контракта;
- операции по закупке оборудования, техническое обслуживание и ремонт оборудования, реконструкция и модернизация сооружений и инфраструктуры, эксплуатируемых компанией в рамках Программы финансирования проекта муниципального

водоснабжения и канализации (эта программа обсуждается в главе 3, разделе 5 настоящего отчета);

- подготовка и проведение инвестиционных программ для фактического предоставления имеющихся капитальных средств в период действия контракта и более долгосрочных инвестиционных потребностей.

Основные партнеры и их соответствующие задачи перечислены ниже:

- Армводоканал является компанией, управляемой подрядчиком. Ее активы являются имуществом Армводоканала. Персонал тоже остается персоналом Армводоканала.
- Правление компании (ПК) назначается компанией. В его обязанности входит координация всех аспектов деятельности, связанных с выполнением контракта, и надзор за ними. Правление уполномочено и имеет право управлять контрактом от имени компании. В ПК входит председатель (который также является председателем Государственного комитета по воде), директор подразделения по мониторингу контракта, представитель Министерства охраны окружающей среды и Министерства финансов и экономики, а также генеральный директор Армводоканала.
- Подразделение по мониторингу контракта (ПМК) представляет собой орган технических экспертов, назначаемых правительством Армении для осуществления надзора за выполнением контракта и консультирования Правления компании. ПМК осуществляет мониторинг использования ссуды Всемирного банка, которой финансируется этот контракт.
- Всемирный банк инициировал проект. Посредством Международной ассоциации развития (МАР) им финансировалась подготовительная фаза проекта и финансируется фиксированное вознаграждение подрядчика, компенсация по стимулированию деятельности и подразделение по мониторингу контракта. Кроме того, им финансируется закупка товаров, услуг и работ, необходимых для деятельности компании, равно как и инвестиции в сети и объекты.
- «SAUR S.A.» является подрядчиком на управление. Она полностью отвечает за управление водопроводно-канализационной системой, ее деятельность и техническое обслуживание. Кроме того, она отвечает за разработку работ, которые будут осуществляться при финансовой поддержке Всемирного банка, и управляет сопряженным с этим процессом закупок.
- Независимый аудитор назначается и финансируется ПМК для аудита показателей деятельности, достигнутых подрядчиком на управление, и расчета компенсации по стимулированию деятельности (премии).

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА И ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА

Настоящая глава имеет своей целью проанализировать контракт на управление «SAUR» с точки зрения образцов лучшей международной практики, описанных в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Вначале рассматривается подготовка контракта. После этого анализируются различные аспекты выполнения контракта, связанные с правовыми и институциональными вопросами, установлением тарифов, мониторингом контракта и измерением результатов деятельности. На каждом этапе выявляются проблемы, а также выделяются образцы лучшей практики.

1. Подготовка контракта

Представление и анализ

Армводоканал является второй армянской компанией, которой было предоставлено крупное международное финансирование. Первый контракт, основанный на показателях деятельности, в водном хозяйстве Армении был заключен с итальянской компанией («АСЕА») на управление сроком на пять лет, с 2000 по 2005 гг., компанией по водоснабжению Еревана.

Второй контракт на управление был заключен с «SAUR», им охватывается зона обслуживания Армводоканала, включающая в себя 10 районов с населением приблизительно 700 000 жителей, или 260 000 подключенных домашних хозяйств. Этот проект, финансируемый Всемирным банком, направлен на расширение доступа к безопасной воде путем повышения качества услуг (производство и распределение воды). Контрактом предусматривается достижение этой цели двумя основными способами: во-первых, за счет укрепления управления компанией путем заключения контракта на управление с международной компанией, имеющей длительный опыт работы в этом секторе и, во-вторых, путем осуществления новых капиталовложений в компанию.

1.1. Выбор подрядчика на управление

В конце 2003 г. Государственный комитет по воде и подразделение по мониторингу контракта объявили конкурс на заключение контракта на управление Армводоканалом. Запрос предложений был подготовлен международным консультантом («ICEA», Франция). Было два основных критерия: технический потенциал и цена. Чтобы отвечать требованиям, участникам необходимо было набрать минимум 75 процентов баллов по критерию технического потенциала. Этому требованию отвечали два участника. Окончательное решение было принято на основании минимальной предложенной цены.

1.2. Уроки, вынесенные из первого контракта на управление компанией по водоснабжению Еревана

Выполнение первого контракта на управление помогло правительству Армении и Всемирному банку лучше разработать контракт на управление Армводоканалом и провести отбор подрядчика. Основными уроками, вынесенными из первого контракта, были следующие:

А. Необходимость определения более целесообразных критериев отбора: процесс отбора подрядчика на управление компанией по водоснабжению Еревана основывался на единственной критерии – цене, что привело к выбору компании с ограниченным международным опытом в водном хозяйстве. Например, итальянский подрядчик имел лишь ограниченный опыт работы в странах, испытывающих серьезные проблемы с водоснабжением и канализацией. Кроме того, иностранные сотрудники в Ереван направлены не были, управляющий персонал состоял только из местных сотрудников.

Подрядчик на управление Армводоканалом, напротив, выбирался на основе как цены, так и технического опыта. Это включает в себя международный опыт. Действительно, к тому времени у «SAUR» был длительный опыт работы в Польше и некоторых странах Африки, где водоснабжение и канализация являются проблематичными вопросами.

Б. Необходимость сокращения количества показателей деятельности: первым контрактом на управление предусматривался мониторинг слишком большого числа показателей деятельности (было определено 125 показателей деятельности, из которых 11 служили основой для расчета премии). Еще важнее то, что определения многих из этих показателей не были недостаточно точными. Это привело к возникновению конфликтов между подрядчиком и договаривающимися органами, особенно в отношении расчета компенсаций по стимулированию деятельности.

Контрактом Армводоканала определяется всего 25 показателей деятельности, и только четыре показателя фактически используются для расчета компенсации по стимулированию деятельности. Такое упрощение позволит повысить эффективность мониторинга деятельности компании и ускорить утверждение компенсаций по стимулированию деятельности.

В. Необходимость увеличения сроков подготовки планов реструктуризации компании: сроки для подготовки отчета о полной реструктуризации компании, указанные в первом контракте на управление, были чрезвычайно сжатыми (всего две недели). Данный период был слишком коротким, чтобы позволить подрядчику на управление хорошо понять нужды компании и разработать соответствующий план.

Сроки, предусмотренные на различные документы, представляемые по контракту Армводоканала, значительно более реалистичны. Например, первая инвестиционная программа, так называемая «Программа краткосрочных инвестиций» (ПКИ), должна быть представлена через 3 месяца после даты вступления контракта в силу. Это позволяет подрядчику точнее оценить инвестиционные нужды компании. ПКИ была подготовлена на основе первого проекта разработанного международным консультантом «ICEA» и ПМК. Первоначальный проект был тщательно переработан «SAUR».

Г. Необходимость повышения эффективности управления персоналом: предыдущий подрядчик на управление испытывал трудности с эффективным управлением персоналом компании (т.е. работниками компании по водоснабжению Еревана). Действительно,

вопросы приема на работу и увольнения работников решались исключительно подразделением по реализации проекта (ПРП, которое отвечало за мониторинг выполнения контракта). Подрядчик мог внести предложения по изменению штатного расписания компании, но окончательное решение принималось ПРП. Такой подход был достаточно жестким и привел к снижению эффективности управления персоналом.

Этот аспект был принят во внимание при разработке второго контракта на управление. Действительно, настоящим контрактом предусматривается, что подрядчик на управление является единственным лицом, ответственным за прием на работу, увольнение, понижение в должности сотрудников и принятие к ним дисциплинарных мер. Это демонстрирует, что подрядчик полностью отвечает за управление персоналом компании без ненадлежащего вмешательства со стороны ПМК и правления компании.

1.3. Первоначальное финансирование деятельности

До 2004 г. компания, управляющая зоной обслуживания Армводоканала, накопила задолженность как перед поставщиками (главным образом поставщиком электроэнергии), так и собственными работниками (жалованье не выплачивалась в полном объеме). Вместе с тем, задолженность потребителей перед компанией составляла более 10 миллиардов драм (приблизительно 15 миллионов евро). Для решения данных проблем государство приняло два основных подхода:

- во-первых, часть финансирования Всемирного банка в размере 3 миллионов долл. США, выделенного на помощь Армводоканалу, была использована на выплату невыплаченного жалованья. Это позволили оперативно и успешно решить вопрос невыплаченного жалованья.
- во-вторых, для создания надежной финансовой базы для начала работы нового подрядчика по управлению существующий Армводоканал был разделен на два экономических агента: вновь созданное ЗАО «Водоснабжение и канализация» взяло на себя значительную часть задолженности Армводоканала. Эта задолженность была разделена на краткосрочную и долгосрочную задолженность. Долгосрочная задолженность была передана новой компании, а краткосрочная задолженность осталась за Армводоканалом. Это разделение и передача задолженности были осуществлены на основании двух правовых актов:

- **Постановление Правительства № 1458-А от 10 октября 2004 г.**, на основании которого создано новое ЗАО «Водоснабжение и канализация». Постановлением определяется размер материальных активов (в основном непригодных²), которые передаются новой компании: 3,3 миллиарда драм. Постановление предоставляет возможность ЗАО «Водоснабжение и канализация» продавать переданные ему активы и использовать полученный доход на погашение кредиторской задолженности. Кроме того, в Постановлении указывается, что основная часть дебиторской и кредиторской задолженности Армводоканала (приблизительно 5,2 миллиарда драм) передается для дальнейшего управления

² Непригодные активы определяются как старые активы, которые не могут быть использованы в деятельности компании, такие как старые насосы, трубы, неисправные автомобили, старые здания и любое другое оборудование, которое принадлежало Армводоканалу, но которое по той или иной причине нельзя более использовать и можно только продать (например, как металлолом) для получения определенного дохода.

ЗАО «Водоснабжение и канализация». Однако задолженность потребителей в размере 800 миллионов драм осталась на балансе Армводоканала. Эта задолженность была в основном краткосрочной. Предусматривалось, что денежные средства, полученные от взыскания этой задолженности потребителей, будут использованы на расчеты с различными поставщиками (некоторые из них уже получили первоначальный взнос).

- **Приказ Государственного комитета водного хозяйства № 280-А от 13 декабря 2004 г.**, по которому подрядчик на управление должен обеспечить передачу новой компании дебиторской и кредиторской задолженности Армводоканала, существующей по состоянию на 1 ноября 2004 г., а также активов, определенных в Постановлении № 1458 о ЗАО «Водоснабжение и канализация».

Эта реструктуризация компании не была определена в контракте, но была осуществлена после подписания контракта. Проводя реорганизацию, государство преследовало цель помочь подрядчику на управление и сделать так, чтобы он не был обременен долгами, унаследованными из предыдущего периода, и ответственностью по погашению обязательств потребителей. Напротив, подрядчик на управление может начать с чистого листа и сосредоточиться на своих основных задачах (улучшение водопроводно-канализационных услуг). Реорганизация демонстрирует готовность государства создать благоприятные условия для оператора и способствовать выполнению контракта.

Однако реализация этого решения не была такой гладкой, как первоначально предполагалось и имела некоторые негативные последствия для деятельности подрядчика. Во-первых, по сведениям подрядчика на управление, оценка активов (как пригодных, так и непригодных) не была недостаточно точной. Кроме того, не было достаточно ясно, на каком основании некоторые активы были классифицированы как непригодные. Как представляется, некоторые надлежащие активы также были включены в этот перечень. Из-за недостатка времени и финансовых средств точная и всеобъемлющая оценка активов не представлялась возможной.

Во-вторых, передача дебиторской и кредиторской задолженности представляла собой сложный и трудоемкий процесс для подрядчика на управление. Передача создала большую путаницу во внутреннем управлении Армводоканала и его взаимоотношениях с потребителями. Действительно, компания должна была разделить базу данных по потребителям, чтобы отделить долгосрочную задолженность от краткосрочной. Коммерческим службам было крайне сложно выполнить эту задачу ввиду типа и плохого состояния базы данных по потребителям.

В новой компании, которая отвечала за погашение долгосрочной задолженности худших потребителей и продажу непригодных активов, было всего несколько сотрудников. Сотрудники, оставшиеся в новой компании, просто не обладали потенциалом для эффективного выполнения этих задач с целью взыскания задолженности. Не было у них и инструментов, которыми располагал подрядчик на управление, для взыскания задолженности (например, старая компания имеет право отключать потребителей-неплательщиков, налагать взыскания, привлекать таких потребителей к суду, чего не может сделать виртуальная новая компания). Кроме того, требование о том, чтобы потребители платили новой компании, которая не оказывает им услуг, может считаться незаконным.

Кроме того, разделение базы данных по потребителям привело к сложностям в бухгалтерском учете. Например, подрядчик на управление не мог отражать безнадежные долги следующие два года, и этот пересчет задолженности изменил первоначальное сальдо дебиторской и

кредиторской задолженности. Еще серьезнее то, что передача задолженности перед поставщиками осуществлялась без запроса одобрения подобных действий отдельными кредиторами (например, электроэнергетической компанией, телекоммуникационной компанией, банками). Таким образом, существует риск того, что некоторые поставщики откажутся от передачи своей задолженности другому экономическому агенту без их письменного согласия. Этот риск уже материализовался, так как против компании поданы судебные иски.

Исходя из этого опыта выполнения контракта и трудностей, обозначенных выше, подрядчик на управление не одобряет разделение задолженности и создание новой компании. Кроме того, эта практика была выявлена финансовым аудитором компании и подвергнута им критике.

Вместе с тем, правительство утверждает, что им была осуществлена аналогичная реструктуризация долга трех других предприятий ВКХ до того, как они были предложены частным операторам. В отличие от «SAUR» этот подход оказался эффективным в этих трех других случаях. Возможно, положительный опыт объясняется тем, что три другие предприятия ВКХ были довольно малыми с небольшим числом потребителей, и их задолженность была несопоставимой с задолженностью Армводоканала. Следует отметить, что передача активов новой компании является стандартной практикой в случае договора аренды. Создание новой компании обязательно по закону в этом случае. Однако создание новой компании по договору аренды не имеет ничего общего со старыми безнадежными долгами. В случае аренды все активы передаются новой компании на срок действия договора аренды.

Новая компания в сравнении с сохранением всех долгов в существующей компании

Эта ситуация служит классическим примером того, как благие намерения могут навредить. Разделение задолженности и создание новой компании для управления частью задолженности были обусловлены самым благим намерением создать благоприятную финансовую конъюнктуру для нового подрядчика. Однако недостаточный опыт деятельности такого масштаба и пренебрежение определенными юридическими аспектами создали больше проблем, чем этот метод должен был решить. В целом, в этом методе имеется много надлежащих элементов, которые стоит рассмотреть, но в некоторых случаях они требуют иного подхода.

Во-первых, если разделение задолженности и создание новой компании является предпочтительным вариантом, во избежание юридических споров в будущем:

- государству следует убедиться в том, что национальным законодательством разрешается передача задолженности (как поставщиков, так и потребителей);
- даже если это юридически возможно, государству следует заблаговременно согласовать этот вариант с кредиторами компании. Как показывает международный опыт, лучше всего делать это, когда созывается группа кредиторов для обсуждения и согласования этого подхода;
- даже если это юридически возможно, государству следует рассмотреть вопрос о том, насколько такой вариант технически целесообразен с точки зрения как задолженности, так и активов:
 - с точки зрения задолженности: учитывая возможные проблемы с управлением базой данных по потребителям, подобное разделение может быть трудоемким и ресурсоемким. Поэтому государству следует провести тщательный аудит

существующей базы данных по потребителям для оценки целесообразности разделения задолженности на долгосрочную (которая будет передана новой компании) и краткосрочную (которая будет управляться существующей компанией);

- с точки зрения активов: чтобы сделать процесс инвентаризации и оценки активов более прозрачным, следует провести всеобъемлющую инвентаризацию активов и потребителей до создания новой компании. Как показывает международный опыт, лучший способ – создать общественную комиссию (в которую войдут представители различных соответствующих государственных учреждений), которая решит, какие активы классифицировать как непригодные (и установит критерии отбора таких активов) и по какой цене их продать;

В случаях, аналогичных случаю Армводоканала (когда предприятием эксплуатируется масштабная сеть в сельской местности), стоимость такой инвентаризации оценивается, как минимум, в 2-3 миллиона евро. Эту задачу можно возложить на подрядчика при условии, что подрядчик обладает экспертным потенциалом и возможностями для ее выполнения и эта работа оплачивается. Или же эта работа может быть выполнена квалифицированным местным консультантом;

Для покрытия некоторых из этих первоначальных издержек государству необходимо будет создать что-то вроде Фонда «Первоначальные издержки». Фонд может финансироваться либо доходами из государственного бюджета, либо международными грантами. В случае Армводоканала Всемирный банк или Агентство международного развития США (АМР США), возможно, смогут профинансировать выполнение этой работы техническими консультантами.

- Если это юридически и технически осуществимо, при решении первоначальных финансовых проблем государству следует рассмотреть возможность:
 - покрытия краткосрочной задолженности компании;
 - обращения к подрядчику на управление с просьбой взять на себя обязанность по продаже непригодных активов на протяжении срока действия контракта;
 - обеспечения наличия в новой компании достаточного количества достаточно квалифицированного персонала, который сможет взыскать задолженность. Вместе с тем, эта возможность должна рассматриваться в соотнесении с затратами на этот персонал на протяжении довольно длительного периода для достижения целей такого подхода (может быть, одного-двух лет).
- Если это юридически возможно, но технически неосуществимо, делить компанию на 2 экономических агента не рекомендуется. Это может быть технически осуществимо в случае малых контрактов, но не в случае контрактов, которыми охватываются более крупные зоны обслуживания. Все это можно сделать в рамках процесса полного анализа до окончательной доработки и подписания контракта. Или же этот вариант, в том числе все его возможные последствия, следует четко предусмотреть в контракте.
- В целом, в случае контрактов на управление государству следует стремиться сохранить всю кредиторскую и дебиторскую задолженность в одной компании. В этом случае

подрядчику на управление следует взять краткосрочную банковскую ссуду на покрытие первоначальной задолженности. После этого оператору можно выплатить возмещение из государственного бюджета или за счет тарифа.

Хотя новая компания не была создана полностью успешно в случае Армводоканала, это решение можно изучить в других условиях при условии соблюдения основных принципов.

Рекомендации

Уроки, вынесенные из предыдущего контракта на управление, были должным образом приняты во внимание при подготовке второго контракта на управление. В ходе данного процесса было выявлено несколько **образцов лучшей практики**:

- деятельность подрядчика оценивается на основании ограниченного количества показателей (25), и его компенсация по стимулированию деятельности рассчитывается с учетом только 4 показателей;
- сроки представления первой инвестиционной программы, первоначально разработанной «ICEA» и ПМК, продлены и достаточны для более точной оценки инвестиционных потребностей компании;
- государственный заказчик попытался создать условия для обеспечения надежного финансового положения компании в начале реализации контракта. В случае Армводоканала это было сделано путем создания новой компании, роль которой состояла в управлении непригодными активами и долгосрочной задолженностью потребителей Армводоканала. Однако практическая реализация этого решения была крайне затруднена в случае Армводоканала;
- подрядчик полностью отвечает за управление персоналом компании без ненадлежащего влияния со стороны государственного заказчика. Это защищает подрядчика от политического и внешнего вмешательства в управление его деятельностью;
- контракт был разработан при содействии международного консультанта и группы местных консультантов, что позволило улучшить структуру этого контракта.

Однако на подготовительном этапе возник ряд проблем. Ниже приводятся некоторые из основных рекомендаций по решению этих проблем:

- для покрытия первоначальных эксплуатационных расходов (жалованье, расходы на электроэнергию и т.д.) в начале реализации контракта государству следует создать фонд «Первоначальные издержки». Этот фонд может финансироваться МФО/донорами, участвующими в финансировании инвестиций, как в случае с фондом в размере 3 миллионов долл. США, выделенным на оказание помощи Армводоканалу. Часть этого фонда можно выделить на покрытие первоначальных эксплуатационных затрат, как это было сделано с погашением задолженности по заработной плате. Или же можно обратиться за помощью к другим донорам;
- до подписания контракта следует провести инвентаризацию всех активов и пассивов. Оценка активов должна быть как можно более точной и всеобъемлющей. Подобный обзор может финансироваться при поддержке доноров/МФО. Эту задачу особенно

важно выполнить, так как инвентаризация может оказаться полезной при дальнейшей оценке инвестиционных потребностей;

- что касается непригодных активов, государству следует создать общественную комиссию (в которую войдут представители различных соответствующих государственных учреждений), которая решит, какие активы классифицировать как непригодные (и установит критерии отбора таких активов) и по какой цене их продать. Это обеспечит прозрачность процесса;
- разделение задолженности потребителей и ее передачу новой компании следует тщательно рассмотреть в соотнесении со всеми потенциальными издержками, которые понесут как оператор, так и государственный заказчик и государственная казна. Действительно, в случае Армводоканала передача создала путаницу в базе данных по потребителям и проблемы с бухгалтерским учетом. Созданию новой компании следует отдавать предпочтение в случае договора аренды, а не в случае контракта на управление.

2. Юридические и институциональные вопросы

Представление и анализ

В результате некоторых несоответствий между контрактом и действующим законодательством подрядчик столкнулся с рядом трудностей в выполнении контракта. Особой проблемой является уплата платежей за загрязнение воды, установленных Министерством охраны окружающей среды. Между Министерством и подрядчиком на управление возникли разногласия по уплате этих платежей.

Расчет и процедура уплаты платежей за загрязнение окружающей среды установлены законом «Об экологических платежах и платежах за природопользование», который вступил в силу 1 января 1999 г. Закон был далее детализирован последующими указами правительства о платежах за загрязнение. Кроме того, в соответствии с этим законом в период с 1999 до конца 2002 г. предприятия ВКХ Армении были временно освобождены от уплаты платежей за загрязнение. Это было сделано, с тем чтобы помочь этим предприятиям улучшить свое финансовое положение, при этом требовалось, чтобы эти денежные средства расходовались на улучшение инфраструктуры канализации. В обычных условиях, если бы эти платежи уплачивались, предприятия ВКХ включили бы их в тариф на воду и перенесли бы их бремя на потребителей. Освобождение позволило правительству Армении косвенно сохранить тарифы на воду для бытовых потребителей на низком уровне. Кроме того, платежи за загрязнение, причитающиеся в период с 2003 по 2005 гг., были дополнительно переоформлены с уплатой в период 2006-2009 гг.

Армводоканал был освобожден от уплаты платежей за загрязнение, причитающихся в период с 1 января 2003 г. по 31 декабря 2005 г., а платежи, причитающиеся за период 2006–2008 гг., были отсрочены до 2009–2012 гг. Эта задолженность составляет 35 миллионов драм (70 000 евро) ежегодно. С юридической точки зрения, в связи с отсрочкой, уплата платежей не является обязанностью подрядчика на управление, так как срок уплаты платежей наступает после истечения срока действия существующего контракта. (В любом случае уплата взысканий не является обязанностью подрядчика на управление. За уплату взысканий отвечает Армводоканал).

Однако, несмотря на юридические освобождения, в настоящее время Министерство охраны окружающей среды требует уплаты этих платежей подрядчиком на том основании, что оператор должен соблюдать действующий закон. Но действующий закон противоречит указам, которыми предоставлены освобождения от платежей. Различия в понимании действующего закона привели к серьезным разногласиям между двумя сторонами.

Подрядчик на управление выразил озабоченность бременем этих платежей. Подрядчик доказывает, что плохое состояние сетей водоотведения и очистных сооружений и длительное время, необходимое для фактического осуществления капиталовложений, необходимых для приведения системы в соответствие с требованиями, не позволяют достигнуть значительного снижения уровня загрязнения воды в период действия контракта (по сравнению с датой начала действия контракта). Еще важнее то, что финансирование капиталовложений (за которое отвечает государство) в настоящее время ориентировано на инфраструктуру и сооружения для распределения воды (95% субсидий поступают в эту сферу), и весьма мало расходуется на водоотведение и очистку сточных вод.

Решить этот вопрос нелегко, так как у каждой из сторон, как представляется, имеются веские аргументы. Однако основная причина, как представляется, кроется в отсутствии понимания внутри правительства, главным образом между Министерством охраны окружающей среды и Государственным комитетом по воде. С одной стороны, указами правительства подрядчик на определенный период освобождается от платежей за загрязнение. С другой стороны, Министерство охраны окружающей среды требует от подрядчика уплаты платежей. Учитывая разделение обязанностей в отношении контракта и существование Правления компании, в которое входят представители правительства, в том числе представитель Министерства охраны окружающей среды, Правление, как представляется, наделено соответствующей компетенцией и является надлежащей площадкой для достижения согласия по этому вопросу. Члены Правления располагают всей информацией о деятельности оператора и имеет наилучшую возможность договориться о том, как действовать. Однако, понятно, что подрядчик функционирует исходя из допущения о том, что ему не надо будет осуществлять эти платежи в рамках контракта.

Однако ситуация может далее ухудшиться, если контракт подрядчика будет продлен, в результате чего он будет действовать в 2009 г. и после этой даты, когда наступит срок погашения некоторых из платежей. Проблема сохранится, даже если будет заключен новый контракт, основанный на показателях деятельности, с новым оператором. Даже если появится новый оператор, весьма маловероятно, что новый оператор согласится погасить эту старую задолженность. В любом случае, если такая ситуация сохранится, задолженность станет неустойчивой.

У этой проблемы нет волшебного решения. Долг должен быть либо полностью или частично аннулирован либо полностью или частично возмещен государством либо возложен на потребителей посредством тарифа. Первые два варианта зависят от политического выбора (если государство стремится сохранить тарифы для населения на низком уровне). Или же решением может стать снижение целевых показателей сокращения загрязнения компании на определенный период. Третий вариант целесообразен только при осуществлении капиталовложений в инфраструктуру канализации (это также вопрос справедливости), что в любом случае может остаться обязанностью государства. Для того, чтобы смягчить негативное воздействие слишком значительного повышения тарифа либо слишком значительного снижения нормативов сбросов сточных вод, государство может вместо этого рассмотреть возможность поэтапного включения этих издержек в тариф.

Включение платежей за загрязнение в тариф может быть одним из возможных вариантов. В существующих условиях этот вариант может иметь как позитивные, так и негативные последствия. Негативные последствия заключаются в том, что – хотя оператор защищен тарифом – собираемость платежей по-прежнему слишком низка, что означает, что тариф не покрывает полностью потерь компании, связанных с уплатой платежей за загрязнение. В результате, и для осуществления этих обязательных платежей, компания должна будет сократить другие эксплуатационные расходы. Один из способов решить этот вопрос – продлить срок освобождения еще на 4-5 лет, пока собираемость платежей не достигнет, например, 95 процентов и более. Опыт прошлого показывает, что риск состоит в том, что этот срок может быть значительно дольше, что порождает искаженный стимул и ожидание того, что решение проблемы можно откладывать постоянно. Кроме того, сокращение эксплуатационных расходов дополнительно усугубляет проблемы здоровья и окружающей среды.

Позитивное влияние заключается в том, что потребители начнут привыкать к более высокому тарифу за сброс сточных вод. Это важно, если государству необходимо обеспечить постепенную реконструкцию установок очистки сточных вод и, таким образом, увеличение эксплуатационных расходов. В любом случае это спорный вопрос, который необходимо решить в возможно короткие сроки, предпочтительно до заключения нового контракта. Эта ситуация служит еще одним примером того, почему абсолютно необходимо «устранить юридические препятствия» до начала проекта, финансируемого донорами.

Однако, когда платежи за загрязнение закладываются в тариф, следует обратить внимание на то, чтобы у оператора было достаточно стимулов к сокращению загрязнения.

Рекомендации

Опыт других стран показывает, что, в целом, освобождения (или долгосрочная отсрочка платежей) редко являются устойчивым решением, так как они создают искаженные стимулы и порождают неверные ожидания. Кроме того, если для разных предприятий ВКХ будут действовать разные режимы, это породит недобросовестную конкуренцию и будет дискриминацией существующих операторов. Освобождений следует избегать в принципе. Включение всех издержек в тариф является единственным устойчивым долгосрочным решением. Сделать это легче, чем сказать. В то время как все согласны с этим принципом, ситуацию коренным образом меняет реализация этого принципа на практике. Учитывая особую ситуацию Армводоканала, можно дать следующие рекомендации:

- в случае разногласий, которые возникают в основном в связи с административными противоречиями, Правление компании должно активно участвовать в решении проблемы. Правление является весьма полезным органом, который может и должен помогать в урегулировании административных конфликтов;
- если основная цель контракта на управление – улучшение операционного управления компанией ВКХ, действия и активность подрядчика на управление должны быть направлены на операционную деятельность, техническое обслуживание и ремонт. На административные вопросы следует тратить меньше времени. В случаях, подобных указанным выше, в контракте должно четко указываться, что либо подрядчику разрешается отступать от целевых показателей сокращения загрязнения, либо оплата платежей является обязанностью государства;

- если будет предоставлено еще одно освобождение, оно должно быть увязано с увеличением собираемости платежей (до 95 процентов и выше) в течение указанного периода времени (4-5 лет). Это можно сделать показателем деятельности;
- в любом случае платежи за загрязнение или – что даже лучше – затраты на капиталовложения, эксплуатацию и техническое обслуживание, связанные с сокращением загрязнения – следует постепенно закладывать в тариф на воду. Это следует делать параллельно с увеличением капиталовложений в установки очистки сточных вод. Вопрос повышения тарифов следует отделить от вопроса неспособности малоимущих оплачивать счета за воду. Эти два вопроса следует решать отдельно;
- в случае, если будет принято решение включить платежи за загрязнение в тариф, государство может рассмотреть возможность направления поступлений от этих платежей в специальный фонд реконструкции существующих установок очистки сточных вод в течение определенного периода (6-7 лет). Это будет стимулировать предприятие ВКХ к улучшению состояния этих установок, а также уменьшит недовольство потребителей, которые будут вынуждены оплачивать более крупные счета за воду. В таком случае, однако, государству следует согласовать с компанией четкую программу капиталовложений для расходования этих ресурсов и осуществлять тщательный мониторинг их предоставления в соответствии с согласованным планом.

3. Показатели деятельности

3.1. Определение исходной ситуации

Представление и анализ

Все стороны считают, что базисные данные, подготовленные подрядчиком на управление, были недостаточно надежными. Эти данные используются при расчете показателей деятельности и таким образом, нефиксированной части вознаграждения, выплачиваемого подрядчику.

Подрядчик на управление должен «представить в подразделение по управлению контрактом и независимому аудитору базисные значения показателей деятельности [...] в той степени, в какой они могут быть реалистично оценены, с учетом информационной системы компании»³. После этого достигнутые подрядчиком показатели деятельности определяются путем сопоставления ситуации каждый год с условиями базисного года. Таким образом, точное определение данных базисного года является основой, так как ежегодная компенсация по стимулированию деятельности (то есть нефиксированная часть вознаграждения подрядчика) рассчитывается исходя из достигнутых подрядчиком показателей деятельности. Однако информация, которая имелаась на момент начала контракта, не позволила получить надежные базисные значения. Некоторые данные отсутствовали, другие были недостаточно точными. В результате, данные, предложенные подрядчиком, вызвали сильную критику.

Рекомендации

С тем чтобы свести к минимуму некоторые выявленные проблемы качества данных, предлагаются две основные рекомендации.

³ Контракт, приложение 6, статья 3, стр. 3.

- Во-первых, по возможности, базисные значения следует определять в тесном сотрудничестве с предыдущим оператором. Действительно, предыдущему оператору лучше всего известно о техническом и экономическом состоянии компании до начала действия нового контракта. Предыдущий оператор должен быть в состоянии рекомендовать наиболее целесообразную методологию для определения базисных значений. Таким образом, по окончании контракта на управление оператор должен быть обязан подготовить еще один базисный отчет, как можно более точный, который затем можно было бы использовать как основу для разработки дальнейших контрактов, основанных на показателях деятельности.
- Во-вторых, показатели следует отбирать тщательнее; можно применять следующие критерии отбора:
 - легкость измерения (это, в частности, относится к измерению непрерывности предоставления услуг. Количество часов подачи питьевой воды в сутки было действительно сложно оценить, что стало причиной конфликта между подрядчиком и независимым аудитором);
 - наличие достаточно надежных данных для расчетов (с точки зрения полноты, точности, последовательности данных).

Выбор таких показателей поможет избежать в дальнейшем конфликтов между подрядчиком на управление и другими сторонами.

3.2. Мониторинг показателей деятельности

Представление и анализ

Подрядчик на управление должен осуществлять мониторинг ряда показателей деятельности, определенных в контракте, и сообщать их в ПМК и Правление компании. В контракте предусмотрено всего 25 показателей (смотри полный перечень показателей в приложении IV). Четыре из них особенно важны, поскольку используются для расчета компенсации по стимулированию деятельности подрядчика на управление. Этими четырьмя показателями являются следующие:

- средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки;
- процентная доля индивидуальных абонентов, счета которым выставляются на основе измеряемого потребления;
- средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности;
- отношение оборотного капитала компании к краткосрочным обязательствам.

По сравнению с первым контрактом на управление компании по водоснабжению Еревана число показателей деятельности значительно сократилось: с 125 до 25. Это уже достижение, значительно облегчающее мониторинг глобальной деятельности подрядчика. Кроме того, показатели должным образом отобраны для оценки общей деятельности подрядчика, так как они отражают различные аспекты его практики управления. К их числу относятся следующие:

- уровень предоставления услуг потребителям (т.е. количество часов подачи питьевой воды в сутки, средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности, процент городов с минимальным количеством часов водоснабжения в сутки);
- показатели собираемости тарифов (например, собираемость платежей, процент абонентов с задолженностью более 4 месяцев, рост общих собираемых доходов);
- эксплуатационные результаты (например, отношение оборотного капитала компании к краткосрочным обязательствам, потребление электроэнергии).

Роль независимого аудитора

Еще одним надлежащим аспектом контракта является назначение независимого аудитора для мониторинга достижения некоторых основных показателей деятельности. Аудитор назначен подразделением по мониторингу контракта в результате проведения открытого тендера. Работа аудитора оплачивается ПМК (из средств, предоставленных Всемирным банком). Первой задачей аудитора является подтверждение базисных значений в начале выполнения контракта, рассчитанных подрядчиком на управление и представленных в ПМК. Второй его задачей является оценка достижения четырех основных целевых показателей деятельности, используемых для расчета компенсации подрядчику, и, при необходимости, предложение корректировки этих критериев на каждый последующий год. Пересмотр критериев деятельности начинается в конце второго года контракта. Однако в контракте не указано конкретно, что независимый аудитор должен осуществлять мониторинг других показателей деятельности.

В целом, независимый аудитор обладает весьма широкими полномочиями, в частности в отношении компенсации по стимулированию деятельности. Решение независимого аудитора относительно расчета компенсации по стимулированию деятельности для подрядчика является окончательным и не подлежит рассмотрению в соответствии с порядком урегулирования споров, определенном в контракте.

Последние приблизительно два года между подрядчиком и независимым аудитором возникают серьезные трения по двум основным пунктам:

- оценка показателей деятельности, используемых для расчета компенсации по стимулированию деятельности для подрядчика (премии): методологии, использованные техническим аудитором для оценки значения показателей деятельности, не были согласованы с подрядчиком на управление. Это касалось главным образом следующих показателей:
 - измерение концентрации бактерий группы кишечной палочки (используется для показателя «средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности»). Подрядчик на управление счел, что для данного показателя аудитор не провел или провел недостаточное количество тестов для оценки деятельности подрядчика;
 - количество часов подачи питьевой воды в сутки (используется для показателя «средневзвешенное количество часов подачи питьевой воды в сутки»). По этому показателю подрядчик отметил, что «независимый аудитор должен провести кампании по измерению в каждом населенном пункте [...], поселениях и домах

потребителей (точках отбора проб), одобренных ПМК и предоставляющих репрезентативное средневзвешенное количества часов обслуживания в сутки для каждого населенного пункта»⁴. В этом случае независимый аудитор и подрядчик на управление разошлись во мнениях относительно уровня достоверности и репрезентативности измерений, проведенных аудитором. Например, подрядчик на управление выразил свою озабоченность тем, что основная часть оценки проведена на основе всего нескольких бесед и в ограниченном числе мест.

- содержание и рассмотрение отчетов, подготовленных подрядчиком на управление. Как представляется, подрядчик на управление и независимый аудитор по-разному понимают требования контракта относительно содержания годовых отчетов. Например, аудитор считает, что в годовых отчетах слишком много внимания уделяется деятельности по реконструкции и ремонту, выполненной оператором. С другой стороны, уровень взаимодействия между независимым аудитором и подрядчиком достаточно низок, и некоторые письма/комментарии остаются без ответа другой стороны (например, подрядчик не ответил на комментарии аудитора к последнему годовому отчету). Вместе с тем, подрядчик на управление считает, что вклад аудитора является больше общим и «формальным» и касается главным образом аспектов оформления отчета, при этом иногда не уделяется надлежащее внимание действительно важным вопросам.

Хотя оба разногласия серьезны, они носят главным образом технический характер. Действительно, как представляется, большинство этих вопросов можно было бы решить технически при наличии у сторон настоящего желания сотрудничать. Например, в том, что касается оценки годового отчета, открытое обсуждение уже в первый год информации, которую подрядчик на управление должен включить в отчет, вероятно, помогло бы разрешить возникшее недопонимание. Что касается оценки показателей деятельности независимым аудитором, обсуждение методологий оценки совместно с подрядчиком помогло бы аудитору провести измерения надлежащим образом. Таким образом, не следует недооценивать проблемы, связанные с межличностными отношениями, поскольку они препятствуют гладкому выполнению контракта и достижению его целей.

Еще одним вопросом, связанным с конфликтом по оценке показателей деятельности, является недостаточное финансирование, выделяемое техническому аудитору. Действительно, причиной ограниченных измерений, проведенных аудитором, мог стать просто недостаток финансовых средств для их надлежащего проведения. Возможно, это было так в случае измерения концентрации бактерий группы кишечной палочки, поскольку аудитор не располагает достаточными ресурсами для масштабного отбора и анализа проб в сетях. Кроме того, рабочие методологии расчета показателей деятельности не служили критерием отбора аудитора. Таким образом, технический потенциал аудитора не обязательно гарантирован. Это деликатный вопрос, так как аудитор занимает весьма важное место в мониторинге контракта. Если по той или иной причине аудитор не выполняет свои обязанности надлежащим образом, это может привести к возникновению серьезных проблем между сторонами, как показывает этот случай.

⁴ Контракт; приложение 9: компенсации по стимулированию деятельности, стр 8.

Рекомендации

Поскольку технический аудитор играет ключевую роль в мониторинге контракта (особенно при оценке деятельности подрядчика на управление), процесс его отбора должен осуществляться тщательно. В этой связи рекомендуется следующее:

- техническая подготовка и методологии, предлагаемые для оценки деятельности подрядчика, должны занимать центральное место в процессе отбора. Кроме того, контрактом должно требоваться согласование этих методологий всеми основными сторонами, участвующими в мониторинге контракта;
- еще важнее то, что методологии, используемые для расчета базисных значений и показателей деятельности в дальнейшем, должны точно совпадать во избежание методологических расхождений на этапе выполнения контракта.

4. Тарифы и финансовые обязательства государственного заказчика

Представление и анализ

4.1. Установление тарифов и ежегодный пересмотр тарифов

В Армении действует единая система ценообразования на основе объема в системе муниципального водоснабжения. Тарифы едины для всех потребителей. В настоящее время тариф установлен на уровне 140 драм с учетом всех налогов (115 драм на услугу водоснабжения и 25 драм – на канализацию). С начала действия контракта в 2004 г. тариф был увеличен приблизительно на 40 процентов: один раз на 27 процентов в 2005 г. и еще раз на 10 процентов в 2006 г. В соответствии с контрактом тариф пересматривается с участием трех сторон:

- подрядчика на управление, который должен предложить тариф;
- Правления компании, которое должно рассмотреть тариф, предложенный подрядчиком на управление, и согласовать тарифы в соответствующем органе; и
- Комиссии по регулированию общественных услуг, ответственной за утверждение корректировки тарифа в водном хозяйстве.

В контракте четко определены обязанности как таковые каждой заинтересованной стороны по корректировке тарифов. Однако в контракте не предлагается методология корректировки тарифов. Вместо этого методология пересмотра тарифов определяется постановлением КРОУ⁵ № 33 от 5 апреля 2005 г.

Этим постановлением определяются принципы разработки системы тарификации и расчета тарифных ставок. Оно применимо ко всем предприятиям, оказывающим услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, за исключением предприятий, для которых разрешением на использование системы водоснабжения, выданным на основании передачи прав на пользование системой водоснабжения, установлены иные принципы

⁵ Постановление № 33 от 5 апреля 2005 г. «Об утверждении методологии установления тарифов на услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод».

пересмотра и установления тарифов⁶. В постановлении определяются три этапа развития системы тарификации:

- расчет нормативов годовых доходов предприятий ВиК;
- расчет стоимости услуг, оказываемых потребителям и группам потребителей;
- разработка структуры тарифов и расчет тарифных ставок.

Структура тарифов, определенная постановлением, включает в себя три типа затрат, а именно:

- постоянные затраты (затраты независимо от объема поставляемой воды);
- переменные затраты, которые изменяются в зависимости от объема поставляемой воды, водоотведения и очищенных сточных вод;
- затраты на обслуживание потребителей: затраты, напрямую связанные с обслуживанием потребителей (главным образом на снятие показаний водомеров, выставление счетов и взимание оплаты за услуги).

Кроме того, методология установления тарифов подразделяет тарифы на 3 части: тарифы на водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод. Это надлежащая практика. Действительно, счета-фактуры за каждый уровень обслуживания (водоснабжение, водоотведение и канализация) выставляются отдельно. Это позволяет избежать проблемы «перекрестного субсидирования» (например, когда потребители не подключены к системе канализации, но оплачивают услуги и, таким образом, субсидируют подключенных потребителей) и в большинстве случаев повышает «надежность» управления (стоимость каждого вида услуг четко определена и разделена).

4.2. Проблемы взимания тарифов⁷

За взимание тарифов отвечает оператор. Оператор сталкивается с рядом проблем, связанных с взиманием тарифов. К числу главных проблем относятся следующие: низкая тарифная ставка, низкая собираемость платежей, обусловленная также культурой неплатежей и бедностью населения, большое количество незаконных поступлений.

В ходе бесед подрядчик на управление поднял вопрос о действующем уровне тарифов. Оператор утверждает, что при нынешних собираемости платежей и уровне эксплуатационных затрат, а также для обеспечения баланса расходов действующий тариф должен быть удвоен. Некоторые исследования, проведенные правительством Армении, показывают, что имеются возможности для повышения тарифной ставки без превышения ограничений финансовой приемлемости, составляющих 4-5 процентов располагаемого дохода домашних хозяйств.

Особняком стоит вопрос собираемости платежей бытовых и промышленных потребителей. Действительно, несмотря на огромный прогресс, достигнутый с 2004 г. (увеличение с 48 процентов до 70 процентов на конец первого полугодия 2007 г., что в общей сложности

⁶ Там же, страница 2.

⁷ Вся информация, представленная в настоящем разделе, взята из второго квартального отчета за 2007 г., подготовленного «SAUR» и представленного в ПМК и ПК.

составляет увеличение на 46 процентов), тариф остается достаточно низким по сравнению с собираемостью платежей, достигнутой «Ереван Джур» (88 процентов). Увеличение собираемости платежей на Армводоканале было обусловлено главным образом двумя факторами:

- увеличение на 45 процентов доли установленных водомеров (с 40 процентов в 2004 г. до 58 процентов на конец первого полугодия 2007 г.);
- способ оплаты счетов: до 2004 г. 95 процентов платежей осуществлялись наличными по сравнению с 80 процентами платежей почтовыми и банковскими переводами в первые месяцы 2007 г. Это делает возможным более прямой перевод средств, причитающихся компании, с меньшим числом посредников.

Однако оператор сталкивается с еще одной проблемой: высоким уровнем незаконных подключений к сети. Этот вопрос стоит особенно остро в период орошения (летние месяцы). Например, во втором квартале 2007 г. было выявлено около 1 200 незаконных подключений, потери в результате которых составили 12,5 миллиона драм. Выявление подобных незаконных подключений остается приоритетом коммерческого управления Армводоканала, и против лиц, признанных виновными в мошенничестве, возбуждаются судебные иски.

Для повышения собираемости причитающихся платежей подрядчик на управление разделил своих потребителей на несколько групп, исходя из платежеспособности и готовности потребителей платить, в том числе приблизительной оценки процентной доли потребителей в каждой категории:

- регулярные плательщики (3-7 процентов);
- нерегулярные плательщики (20-30 процентов);
- плательщики, приоритетом которых является качество (15-25 процентов);
- регулярные неплательщики (30-40 процентов);
- малоимущие домашние хозяйства (5-10 процентов).

Меры, основанные на доходах, и тарифные меры

В настоящее время регулярные неплательщики составляют самую большую группу. Менталитет уклонения от оплаты, унаследованный с советских времен, все еще силен в регионах за пределами Еревана. Малоимущие домашние хозяйства, не способные оплатить тарифы за водоснабжение, не получают поддержку в Армении. В настоящее время не существует государственных социальных программ, ориентированных на водное хозяйство, для поддержки потребителей с низким уровнем дохода и социально незащищенных потребителей в стране. Существует Программа семейных пособий, но ею поддерживается широкий спектр потребностей, и ее недостаточно для помощи малоимущим домашним хозяйствам в оплате счетов за воду.

В разных странах используются разные методы поддержки социально незащищенных потребителей. Наиболее распространены меры, основанные на доходах (то есть прямые субсидии), и тарифные меры (то есть возрастающие блочные тарифы (ВБТ)). У тех и других имеются преимущества и недостатки. Возрастающий блочный тариф представляет собой

ценовую структуру, в которой вода первоначально оценивается по низкой ставке (как правило, ниже себестоимости услуги) до определенного потребляемого объема (блока), затем – по более высокой или нескольким более высоким ставкам за дополнительные потребляемые блоки. Это форма перекрестного субсидирования, в которой крупные потребители (более крупных блоков) субсидируют мелких потребителей (первого блока). Главное преимущество этого варианта заключается в том, что нет необходимости определять социально незащищенных потребителей. Для эффективных ВБТ необходима критическая масса крупных потребителей (которая отсутствует у Армводоканала). Это может привести к весьма высоким ставкам для таких потребителей, которые, в свою очередь, могут начать искать другие источники воды. Эта ситуация может дополнительно усугубить собираемость платежей. Кроме того, для ВБТ требуется, чтобы счета выставлялись на основе приборов учета, то есть необходимо, чтобы было широко распространено использование приборов учета. Издержки на установку, техническое обслуживание и снятие показаний приборов учета в некоторых случаях высоки по сравнению со среднегодовыми счетами за воду домашних хозяйств и, поэтому, возможно, не всегда оправданы.

Главное преимущество мер, основанных на доходах, то есть прямого субсидирования малоимущих домашних хозяйств для удовлетворения их основных потребностей, напротив, состоит в том, что они не искажают ценовой сигнал. Тариф можно эффективно повышать до уровня окупаемости затрат для всех потребителей, обеспечивая при этом защиту малоимущих посредством адресных субсидий. Таким образом, социальную задачу помощи малоимущим потребителям, с одной стороны, и обеспечения финансовой жизнеспособности предприятия ВКХ, с другой стороны, можно решать прозрачно и объективно.

Опыт других стран показывает важность наличия социальной программы помощи малоимущим потребителям. Такое решение используется в бедных районах некоторых стран Южной Америки (например, Чили). Главным недостатком этого метода является дополнительные административные издержки, связанные с выявлением нуждающихся и расчетом уровня субсидии на одного человека. Учитывая, что существует база данных по социально незащищенным семьям Министерства социальной защиты, целесообразно рассмотреть возможность дальнейшего обновления базы данных и включения в нее данных, значимых для предприятий ВКХ. Как представляется, в случае Армении программа прямого субсидирования является более целесообразным механизмом поддержки малоимущих домашних хозяйств.

4.3. Покрытие операционного дефицита

Низкая собираемость платежей является одной из основных причин значительного операционного дефицита, с которым сталкивается оператор. В случае операционного дефицита контрактом предусматривается компенсация компании. В контракте указано, что «Министерство финансов и экономики (МФЭ) должно предоставить средства, необходимые компании для операционных субсидий на покрытие всех потребностей в денежных средствах, которые не могут быть покрыты получаемыми доходами [...]»⁸. Преследуемая цель этого – защитить подрядчика от низкой собираемости тарифов и сделать возможным достаточное техническое обслуживание сетей и сооружений.

Однако представляется, что этот механизм компенсации не всегда выполняется должным образом. Учитывая низкую собираемость платежей (около 70 процентов в середине 2007 г., как отмечалось выше), было отмечено, что с момента начала контракта только половина требуемой

⁸ Приложение 2 к дополнению 2 «Финансовое управление компании». Статья 1 «Операционные доходы и расходы и покрытие операционного дефицита», страница 19.

компенсации была действительно переведена оператору МФЭ (что составляет 135-150 миллионов драм, или 230 000-275 000 евро). Главным последствием такого недостатка финансирования стало сокращение финансирования основных работ по техническому обслуживанию и ремонту, что ставит под угрозу улучшение услуг по распределению воды. Действительно, подрядчик на управление вынужден был сократить эксплуатационные затраты и, в частности, затраты на ремонт и техническое обслуживание, что ведет к более быстрому износу сетей. Это серьезная проблема, требующая срочного решения. Группа, проводящая обзор, не смогла получить вразумительное объяснение причин такого положения, но, как представляется, проблема отчасти обусловлена недостаточным общением между сторонами.

Рекомендации

Проблемы, с которыми сталкивается оператор, которые связаны с низкой собираемостью тарифов и возникающим впоследствии операционным дефицитом, значительны. Похвально то, что контрактом предусматривается механизм выплаты компенсации оператору в случае серьезного операционного дефицита. Однако так же важно, чтобы договорные обязательства выполнялись каждой договаривающейся стороной, в том числе государственным заказчиком. Это крайне важно для успешности контракта. В этой связи даются следующие основные рекомендации:

- если стороны не могут достигнуть консенсуса по таким деликатным вопросам, как покрытие операционного дефицита, следует использовать арбитражное производство, предусмотренное контрактом. Если оно не будет применено, ситуация может поставить под угрозу достижение целей контракта;
- в этом случае и до принятия окончательного решения обе стороны должны провести консультации с независимым аудитором и получить его заключение о точности суммы, запрошенной подрядчиком на управление;
- если заключение аудитора неприемлемо для сторон, можно обратиться к другому (международному) арбитру;
- кроме того, для сокращения операционного дефицита компании государство может разработать и принять социальную программу помощи малоимущим семьям, которые не могут себе позволить оплачивать счета за воду.

5. Мониторинг выполнения контракта

Представление и анализ

Контрактом требуется составление подрядчиком на управление ежемесячных, ежеквартальных и годовых отчетов, в том числе информации о показателях деятельности. Для улучшения мониторинга хода выполнения контракта эти отчеты должны представляться в подразделение по мониторингу контракта (ПМК). Для обеих сторон существует четкая процедура представления комментариев и принятия отчетов.

5.1 Мониторинг капиталовложений, осуществляемых государственным заказчиком

Основной проблемой, выявленной в ходе бесед в Ереване, является медленное осуществление капиталовложений в водопроводно-канализационные сооружения компании. Действительно, в первые три года было фактически предоставлено около 50 процентов имеющихся

инвестиционных средств Всемирного банка (тогда как должен был быть достигнут уровень 70 процентов). Одним из объяснений такой ситуации может быть путаница в определении обязанностей каждой стороны, особенно касательно процесса закупок.

Фонд Проекта муниципального водоснабжения и канализации (ПМВК)

В контракте определены два типа процедур закупок. Первый тип включает все товары, услуги и работы, связанные с повседневной деятельностью компании и финансируемые за счет собственного дохода компании (тарифы, ссуды и государственные субсидии для компенсации операционного дефицита). Второй тип процедур закупок касается инвестиций, финансируемых из Фонда Проекта муниципального водоснабжения и канализации (ПМВК).

Этот Фонд финансируется ссудой Всемирного банка и эквивалентными фондами, предоставленными правительством Армении. Средства Фонда составляют не менее 15,7 миллиона долл. США (первый транш), но могут достигнуть 29,9 миллиона долл. США (первый транш плюс дополнительные 14,2 миллиона долл. США) без учета налогов. Второй транш будет профинансирован только в том случае, если первый транш будет полностью израсходован в сроки действия контракта на управление и при наличии дополнительных средств (Всемирного банка и правительства Армении).

Это Фонд состоит из двух частей – «части В» и «части С». Часть В Фонда оказывает помощь компании в связи с деятельностью, в числе прочего, по закупке офисного оборудования и аппаратуры, подготовке и переподготовке персонала Армводоканала, финансированию лаборатории для тестирования водомеров и химической и бактериологической лабораторий, оказанию содействия многоквартирным домам в установке водомеров и проведении технической оценки внутренних сетей.

Часть С Фонда предусмотрена для финансирования капиталовложений главным образом в сооружения водоснабжения и – в ограниченной степени – канализационные сооружения. Для осуществления этих капиталовложений определены два этапа:

- **«Программа краткосрочных инвестиций»**, призванная сделать возможным быстрое начало осуществления капиталовложений. Эта программа была подготовлена ПМК до начала контракта для немедленной реализации подрядчиком на управление. Стоимость программы составляет 3 миллиона долл. США (возможно, плюс 0,75 миллионов долл. США, если будет предоставлен второй транш).
- **«Инвестиционная программа, интегрированная в отрасль»**, направлена на проектирование, осуществление восстановления и реконструкции сооружений и инфраструктуры компании и надзор за их восстановлением и реконструкцией. Инвестиции должны разрабатываться и планироваться подрядчиком на управление в координации с отраслевыми директорами (руководителями Армводоканала на местном уровне) и ПМК. Предусмотренный срок осуществления инвестиций составляет 6 лет (максимальный срок действия контракта). Стоимость программы составляет 15,7 миллиона долл. США (возможно, плюс 13,5 миллиона долл. США, если будет предоставлен второй транш).

Важно обратить внимание на решение провести различие между «программой краткосрочных инвестиций» и «инвестиционной программой, интегрированной в отрасль». Это важный пункт контракта, так как программа краткосрочных инвестиций позволяет начать работы и проектные исследования уже в начале действия контракта. На этом начальном этапе контракта подрядчик

на управление не обладает полным пониманием потребностей компании. Поэтому заблаговременное определение приоритетных работ и исследований ПМК, которому лучше известно техническое и финансовое состояние компании, крайне важно для гладкого начала выполнения контракта.

Однако фактическое осуществление этих капиталовложений прошло не так гладко, как ожидалось. До настоящего времени израсходовано только 50 процентов предусмотренных фондов (вместо запланированных 70 процентов). Задержка может быть обусловлена путаницей в обязанностях основных заинтересованных сторон, участвующих в процессе осуществления капиталовложений.

ПМК и подразделение по реализации проекта: уточнения

Контрактом предусматривается, что мониторинг его выполнения должен осуществляться подразделением по мониторингу контракта (ПМК). Однако в действительности этот орган так и не был создан, и функции ПМК вместо этого выполняются подразделением по реализации проекта⁹ (ПРП), которое, по своей природе, является отдельной структурой. ПРП представляют собой органы, создаваемые для мониторинга реализации проектов, финансируемых грантами и ссудами, предоставляемыми Арменией различными государствами, международными организациями и МФО. В задачи ПРП не входит мониторинг выполнения контрактов, основанных на показателях деятельности. Первое ПРП было создано в Армении вскоре после землетрясения 1989 г., когда Армения получила международные гранты для помощи в преодолении последствий катастрофы.

Таким образом, ПРП существовали до заключения контракта на управление Армводоканала, а ПМК должно было быть создано в рамках контракта. Всемирный банк (который инициировал проект по контракту на управление Армводоканала, выделив средства на его реализацию) решил, что роль ПМК будет выполнять ПРП по развитию водного хозяйства и институциональным улучшениям, созданное для мониторинга ссуды Всемирного банка, ранее предоставленной Государственному комитету по воде¹⁰. Однако обязанности ПМК, определенные в контракте, весьма отличаются от обязанностей, предусмотренных армянским законодательством (Постановлением № 765). Это привело к путанице в фактическом выполнении контракта, особенно касательно процесса закупок.

В действительности в контракте четко определяются роли и обязанности всех заинтересованных сторон по мониторингу закупок. В этой связи обязанности ПМК ограничиваются следующим¹¹:

- проверка соответствия заявки на закупку и спецификаций закупки с «Годовым планом Фонда ПМВК компании». Годовой план и бюджет составляются подрядчиком на управление, и в них указывается способ расходования средств Фонда в рамках контракта;

⁹ Обязанности ПРП определены в Постановлении Правительства № 765 от 22 декабря 1999 г. «О деятельности по реализации проектов, финансируемых за счет ссуд и грантов, предоставляемых Республике Армения иностранными государствами и международными кредитными учреждениями».

¹⁰ Обновленная информация о проекте муниципального водоснабжения и канализации Армении от 4 мая 2004 г.

¹¹ Дополнение 5 – Политика закупок – Приложение 2, страница 6.

- получение одобрения Всемирного банка на финансирование расходов, для которых требуется одобрение банка (главным образом работы, товары и услуги, сумма которых превышает 200 000 долл. США);
- участие в Комитете по инвестициям и закупкам компании, чьей обязанностью является оценка предложений и принятие решений по заключению субподрядов контрактов на закупки, финансируемые из Фонда ПМВК;
- подписание субподрядов с выбранными поставщиками (совместно с подрядчиком на управление);
- оплата товаров и услуг, переданных по субподряду, в рамках годового плана ПМВК компании.

Таким образом, обязанности ПМК, установленные контрактом, ограничиваются контролем над процессом закупок, подписанием контрактов и оплатой товаров и услуг. Все другие задачи, связанные с закупкой товаров и услуг, финансируемой из Фонда ПМВК, являются обязанностью подрядчика на управление. Эти задачи включают в себя следующие:

- подготовка спецификаций и заявки на закупку;
- объявление тендера (после одобрения ПМК);
- совместное подписание контракта (совместно с ПМК);
- надзор за работами и услугами, поставляемыми по контрактам на закупку;
- заключительная приемка товаров и услуг, поставляемых по контрактам на закупку, и составление акта приемки.

Получение и оценка предложений и последующее присуждение контракта являются обязанностью Комитета по выполнению контракта и закупкам, но подрядчик на управление несет ответственность за справедливость и прозрачность процесса закупок.

Задачи, поставленные перед подрядчиком на управление, отчасти противоречат обязанностям ПРП (которое в настоящем проекте выступает как ПМК), определенным армянским законодательством. В Постановлении Правительства № 765, упомянутом ранее, указываются основные задачи ПРП. Эти функции включают в себя следующие: координация проекта, составление графика и оценка финансового пакета работ, которые будут выполняться в рамках проекта, подготовка технического задания для тендеров, организация тендеров, анализ и оценка поданных заявок на участие в тендере, подготовка планов фактического предоставления средств гранта или ссуды по соответствующему проекту.

В случае данного контракта на управление ответственным за выполнение всех этих задач является «SAUR», подрядчик на управление. Несовпадение между контрактом и действующим законодательством ведет к путанице и частичному дублированию обязанностей. Одним из самых серьезных последствий такого дублирования является замедленный процесс закупок: некоторые задачи выполняются дважды, другие остаются под контролем ПРП, несмотря на то, что по контракту они являются обязанностью подрядчика на управление. Эти юридические противоречия ведут к несвоевременному выполнению инвестиционной

программы. Это особенно проблематичный вопрос, учитывая относительно короткий срок действия контракта (4, максимум – 6 лет).

Рекомендации

Противоречия между требованиями контракта и национальным законодательством четко указывают на необходимость тщательной проверки соответствия контракта действующему законодательству. Любое расхождение может привести к дальнейшему недопониманию и конфликтам между сторонами. В случае Армводоканала такими расхождениями отчасти объясняется несвоевременное выполнение инвестиционной программы.

Таким образом, главными рекомендациями являются следующие:

- до окончательной доработки контракта можно назначить группу юристов для тщательного изучения контракта и выявления потенциальных расхождений между условиями контракта и национальным законодательством;
- Правительству и Всемирному банку следует сотрудничать в совершенствовании процедур закупок, касающихся контрактов, основанных на показателях деятельности. Им следует обеспечить работу ПМК в соответствии с договорными обязательствами.

6. Механизмы принудительного исполнения контракта и урегулирования споров

Представление и анализ

Механизмы принудительного исполнения контракта и урегулирования споров являются ключевым аспектом «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Этот вопрос тщательно образом регулируется в контракте на управление. Способы урегулирования споров варьируются от мирового соглашения до арбитражного разбирательства. В случае серьезных технических и финансовых споров между сторонами используются следующие процедуры:

- урегулирование спора путем обращения к независимому аудитору. В течение двух месяцев после выявления проблемы аудитор должен предложить сторонам, как ее решить;
- с участием одного или нескольких арбитров (группы арбитров), если предложение независимого аудитора не помогает урегулировать конфликт. Выбор арбитра или группы арбитров осуществляется совместно двумя задействованными сторонами, или – если согласие по их назначению не достигается – Международной торговой палатой (как последней инстанцией);

- кроме того, контрактом требуется, чтобы арбитражное производство соответствовало международным правилам (Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ))¹².

Рекомендации

Включение в контракт процедуры урегулирования споров является важным моментом. Процедура разработана в соответствии с лучшими образцами международной практики. Однако, учитывая количество проблем, стоящих перед оператором, формальные механизмы урегулирования конфликтов являются необходимым, но не всегда достаточным условием эффективного урегулирования конфликтов интересов. Так же важна готовность сторон сотрудничать и находить решение.

7. Управление персоналом

Представление и анализ

Контрактом должным образом регулируются вопросы, касающиеся управления персоналом. Подрядчик на управление ответственен за управление, надзор и контроль персонала компании. Эти обязанности включают следующее:

- повседневный непосредственный надзор и контроль;
- аттестация персонала компании;
- прием на работу, увольнение, понижение в должности и принятие дисциплинарных мер в отношении персонала компании;
- определение ставок оплаты, пособий и выплат за особые заслуги.

Кроме того, подрядчик на управление обязан представить Правлению компании ежегодный план кадровых ресурсов, в котором описывается его политика управления персоналом, организации, вознаграждения и осуществления надзора. Через шесть месяцев после начала действия контракта подрядчик на управление также должен предложить программу подготовки и развития персонала, которая должна быть выполнена в период действия контракта. Однако в существующих трудовых соглашениях не указываются обязанности работников.

Управление персоналом компании, осуществляемое подрядчиком на управление, привело к сокращению численности работников (с 2 600 в начале действия контракта в 2004 г. до 1 770 в конце второго квартала 2007 г.).

¹² Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) была создана Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. «для содействия постепенной гармонизации и унификации права международной торговли». В 1985 г. ею был разработан типовый закон ЮНСИТРАЛ «О международном коммерческом арбитраже». По соглашениям, в которых делается ссылка на правила арбитража ЮНСИТРАЛ, должна использоваться эта форма урегулирования споров.

Вышеприведенный перечень (непосредственный надзор, аттестация, наем/увольнение и определение заработной платы) четко показывает, что подрядчик на управление способен управлять персоналом компании без внешнего вмешательства. Тот факт, что контракт делает возможным полное управление операционным персоналом без внешнего вмешательства, имеет большое значение, так как служит для подрядчика на управление инструментом достижения некоторых целей контракта (определенной эффективности управления).

Рекомендации

Подрядчику на управление особенно удалось улучшить финансовые результаты компании и повысить финансовую устойчивость деятельности. Это отчасти стало возможным благодаря обучению персонала современной практике управления. Обязательство (указанное в контракте) провести обучение персонала помогает выполнить требование о продолжении надлежащей практики деятельности после окончания срока действия контракта. Однако оператору следует:

- указать обязанности работников в индивидуальных соглашениях, так как это способствует повышению эффективности деятельности персонала и, таким образом, компании в целом.

ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ

1. Основные выводы

Настоящий контракт на управление выполняется 3 года. Он хорошо сбалансирован с точки зрения необходимости защиты подрядчика на управление от рисков (посредством фиксированной компенсации) и необходимости достижения целей деятельности. При разработке контракта был использован опыт правительства по предыдущему контракту на управление предприятием водоснабжения Еревана (2000-2005 гг.). Однако на стадии выполнения контракта был выявлен ряд трудностей, которые могут также послужить уроком для других стран мира. Некоторые основные выводы обзора представлены ниже:

- проблемы с выполнением контракта из-за расхождений между действующим законодательством и контрактом, в частности, в отношении освобождения от платежей за загрязнение воды;
- недостоверность базисных данных (используемых для оценки деятельности оператора и, таким образом, его нефиксированного вознаграждения);
- отсутствие надежной оценки активов и, в частности, задолженности потребителей до вступления контракта в силу;
- разработка механизма создания устойчивой финансовой основы Армводоканала, что в действительности привело к проблемам в бухгалтерском учете и управлении потребителями;
- накопление операционного дефицита подрядчика в результате получения неполной компенсации от Министерства финансов и экономики;
- выполнение функции мониторинга контракта подразделением по реализации проекта (а не подразделением по мониторингу контракта, как это предусмотрено контрактом), что привело к путанице относительно обязанностей различных заинтересованных сторон, участвующих в процессе закупок, и несвоевременному выполнению инвестиционной программы;
- замедление оперативной деятельности подрядчика вследствие административных препятствий.

2. Краткое изложение образцов лучшей практики

Опыт работы с предыдущим контрактом на управление с международным оператором был полностью учтен при разработке настоящего контракта. В ходе обзора определен ряд образцов лучшей практики как подготовки, так и выполнения контракта. К числу основных выявленных образцов лучшей практики относятся следующие:

- контракт составлялся международным консультантом при помощи группы местных консультантов, что повысило общее качество контракта;
- результаты деятельности подрядчика оцениваются на основе ограниченного количества показателей (25), а его поощрительная компенсация рассчитывается с учетом только 4 показателей;
- сроки представления первой инвестиционной программы, первоначально разработанной «ИСЕА» и ПМК, продлены и достаточны для более точной оценки инвестиционных потребностей компании;
- государственный заказчик попытался создать условия для обеспечения надежной финансовой ситуации компании в начале реализации контракта. В случае Армводоканала это было сделано путем создания новой компании, роль которой заключалась в управлении непригодными активами и долгосрочной задолженностью потребителей Армводоканала. Однако реализовать это решение на практике оказалось крайне трудно;
- на подрядчика возложена вся ответственность за управление персоналом компании без оказания ненадлежащего влияния государственным заказчиком. Это позволяет защитить подрядчика от политического и внешнего вмешательства в его операционное управление;
- по контракту требуется назначить независимого технического аудитора для мониторинга достижения некоторых основных показателей деятельности;
- в методологии установления тарифов тариф делится на три части: тариф на водоснабжение, тариф на отведение сточных вод и тариф на очистку сточных вод. Фактурирование за каждый уровень обслуживания осуществляется отдельно. Это позволяет избежать скрытого перекрестного субсидирования;
- контрактом предусматривается хорошо проработанная процедура арбитражного урегулирования споров.

3. Предложения по улучшению

3.1. Повышение привлекательности страны для заключения контрактов, основанных на показателях деятельности

Соблюдение условий контракта и законности является залогом доверия к стране частных операторов. Действительно, при заключении частно-государственного партнерства международным компаниям необходимы твердые гарантии национальных властей того, что выполнение контракта будет обеспечено. В случае Армводоканала это касается, в частности, возмещения компании операционного дефицита.

- В целом в случаях разногласий, вызванных по большей части административными противоречиями, в решении проблемы должно активно участвовать Правление компании. Правление является весьма целесообразным органом, который может и должен содействовать урегулированию административных конфликтов.

3.2. Улучшение контракта, основанного на показателях деятельности

а. Улучшения на стадии подготовки контракта

Двумя основными вопросами, выявленными в рамках подготовки контракта, являются улучшения, касающиеся нормативно-правовой основы, и методов создания надежной финансовой базы для нового подрядчика на управление в начале действия контракта.

Нормативные условия

- Требования контракта следует привести в более полное соответствие с законодательными и нормативными актами страны. Любое расхождение может привести к недопониманию или конфликтам между сторонами. Можно нанять юридического консультанта (фирму или физическое лицо), имеющего достаточную квалификацию и высокую репутацию, для тщательного изучения контракта и выявления потенциальных юридических противоречий до того, как контракт фактически подписан.
- Базисные значения следует, по возможности, определять в тесном сотрудничестве с предыдущим оператором. Действительно, предыдущему оператору лучше всего известно техническое и экономическое состояние компании до начала нового контракта. Предыдущий оператор должен быть способен рекомендовать, какая методология определения базисных значений является самой целесообразной.
- Если оператору предоставляется освобождение от уплаты или отсрочка уплаты определенных платежей и налогов, в контракте должны оговариваться условия, на которых происходит такая частичная отмена. Если платежи должны осуществляться в любом случае, в контракте должно четко указываться, чьей обязанностью должны быть эти платежи. Принципиальным вопросом является то, что освобождений, в возможной степени, следует избегать, поскольку они могут создавать искаженные стимулы.
- Включение всех издержек в тариф является единственным устойчивым долгосрочным решением. Если платежи за загрязнение закладываются в тариф, регулирующему органу необходимо обеспечить наличие у операторов достаточных стимулов к сокращению загрязнения. Затраты на капиталовложения и эксплуатацию и техническое обслуживание для сокращения загрязнения следует постепенно закладывать в тариф на воду. Это должно осуществляться параллельно с увеличением капиталовложений в установки очистки сточных вод.
- В случае, если будет принято решение включить платежи за загрязнение в тариф, государство может рассмотреть возможность направления поступлений от этих платежей в специальный фонд реконструкции существующих установок очистки сточных вод в течение определенного периода (6-7 лет). Это будет стимулировать предприятие ВКХ к улучшению состояния этих установок, а также уменьшит недовольство потребителей, которые будут вынуждены оплачивать более крупные счета за воду. В таком случае, однако, государству следует согласовать с компанией четкую программу капиталовложений для расходования этих ресурсов и осуществлять тщательный мониторинг их предоставления в соответствии с согласованным планом.
- Вопрос повышения тарифов не следует смешивать с вопросом неспособности малоимущих оплачивать счета за воду. Эти два вопроса должны решаться отдельно.

Для сокращения операционного дефицита компании и обеспечения доступа социально незащищенного населения к услугам водоснабжения государство может создать специальную социальную программу, нацеленную на малоимущие семьи, для которых тарифы на воду являются финансово неприемлемыми.

Создание надежной финансовой базы компании

- Для покрытия первоначальных операционных расходов (жалованья, расходов на энергоресурсы и т.д.) в начале контракта государству следует создать Фонд «Первоначальные затраты». Этот фонд может финансироваться МФО/донорами, участвующими в финансировании капиталовложений. Часть этого фонда может быть выделена на покрытие первоначальных операционных издержек, как это делалось с задолженностью по жалованью. В качестве альтернативы можно обратиться за поддержкой к другим донорам.
- До подписания контракта следует провести инвентаризацию всех активов и пассивов. Оценка активов должна быть как можно более точной и всеобъемлющей. Подобный обзор может быть профинансирован ресурсами доноров/МФО. Эту задачу особенно важно выполнить, так как подобная оценка также полезна при проведении дальнейшей оценки инвестиционных потребностей.
- В отношении непригодных активов государство должно быть нацелено на создание государственной комиссии (состоящей из представителей различных соответствующих государственных учреждений), которое примет решение о том, какие активы будут классифицироваться как непригодные (в том числе о критериях отбора подобных активов) и по какой цене их можно реализовывать. Это обеспечит прозрачность процесса.
- Дробление и передачу задолженностей потребителей новой компании следует тщательно рассмотреть в соотношении со всеми потенциальными издержками, которые понесут оператор, государственный заказчик и государственная казна. Действительно, в случае Армводоканала передача создала путаницу в базе данных по потребителям и проблемы с бухгалтерским учетом. Создание новой компании должно быть предпочтительным в договорах аренды, а не контрактах на управление.

б. Улучшения, касающиеся содержания контракта

Показатели деятельности являются сутью контракта. В этом контракте использовалось сравнительно небольшое количество показателей по сравнению с предыдущим контрактом на управление. Однако имелись проблемы, связанные с измерением показателей, в результате иногда низкого качества данных.

Для того, чтобы свести к минимуму некоторые из проблем как с базисными значениями, так и дальнейшими расчетами, следует тщательнее отбирать показатели деятельности. Можно применять два основных критерия отбора:

- ✓ легкость измерения (это особенно касается непрерывности измерения услуг);
- ✓ наличие достаточно достоверных данных для расчетов (с точки зрения полноты, точности, последовательности данных).

Базисные значения являются важнейшим аспектом, так как они используются для расчета компенсации по стимулированию деятельности (премии) подрядчика и, по некоторым контрактам, штрафных санкций. Базисные значения следует, по возможности, определять в тесном сотрудничестве с предыдущим оператором. Действительно, предыдущему оператору лучше всего известно техническое и экономическое состояние компании до начала нового контракта. Предыдущий оператор должен быть способен рекомендовать, какая методология определения базисных значений является самой целесообразной.

- По окончании контракта на управление оператор должен быть обязан подготовить еще один базисный отчет, как можно более точный, который затем можно было бы использовать как основу для разработки дальнейших контрактов, основанных на показателях деятельности.

в. Улучшения, связанные с выполнением контракта

Определены два основных аспекта, по которым необходимо улучшить выполнение контракта: (1) отбор технического аудитора и (2) функции мониторинга и закупок подразделения по мониторингу контракта.

Техническому аудитору принадлежит ключевая роль в мониторинге контракта (особенно в оценке деятельности подрядчика на управление). Поэтому процесс его отбора должен быть тщательным. Выбор аудитора не должен осуществляться только на основе критерия «лучшей цены». Действительно, лучшее финансовое предложение не гарантирует наличие достаточного технического экспертного потенциала (главным образом ввиду недостатка финансовых ресурсов на выполнение задач должным образом).

- техническая подготовка и методологии, предлагаемые для оценки деятельности подрядчика, должны занимать центральное место в процессе отбора. Кроме того, контрактом должно требоваться согласование этих методологий всеми основными сторонами, участвующими в мониторинге контракта;
- наиболее важно то, что методологии, используемые для расчета базисных значений и показателей деятельности в дальнейшем, должны точно совпадать во избежание методологических расхождений на этапе выполнения контракта.

Более того, Правительству и Всемирному банку следует сотрудничать в совершенствовании процедур закупок, касающихся контрактов, основанных на показателях деятельности. Им следует обеспечить работу ПМК в соответствии с договорными обязательствами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Общая документация

- Anderson, J. H. and Gray, Ch. W. (2006), “*Anticorruption in Transition 3 – Who is Succeeding and Why?*”, World Bank, Washington DC.
- Information Analytic Center for Economic Reforms (IACER) (2003), “*Poverty Reduction Strategy Paper*”, IACER, Yerevan.
- Ingénieurs Conseils et Economistes Associés (2003), “*Private Sector Participation in the RA Residential Areas Drinking Water Supply and Waste Water Sector - Report n 2: Private Sector Participation Options*”, Ingénieurs Conseils et Economistes Associés, Paris.
- Institute for Applied Environmental Economics (2007), “*Financing Strategies on Rural Water Supply and Sanitation in Armenia*”, Institute for Applied Environmental Economics, The Hague.
- Ministry of Nature Protection (2003), “*Organizational and Human Capacity Building Assessment: Water Resources Management Agency*”, Ministry of Nature Protection, Yerevan.
- Ministry of Nature Protection (2004), “*Water Use Permitting Guidelines for the Water Resources Management Agency*”, Ministry of Nature Protection, Yerevan.
- National Water and Sewerage Corporation (IDAMC) (2003), “*Mbale Water Supply Service Area*”, National Water and Sewerage Corporation, IDAMC, Kampala.
- Petrosyan, H. (2007), “*Proposals for Increasing the Affordability of Water Supply and Sanitation Services for the Population by Improving the Operating Efficiency of the Company*”, Armenian Water Supply and Wastewater Company, Yerevan.
- Roe, A., et al. (2003), “*Water Sector Reform in Armenia*”, Yerevan.
- Schmidt, J. A. and Ketchum, R. T. (2003), “*Analysis of the Water Code of the Republic of Armenia*”, HUTON&WILLIAMS.
- USAID (United States Aid for International Development) (2007), “*Operating Contracts for Managing Infrastructure Enterprises under Difficult Conditions*”, USIAD, Washington.
- Volcker, P. A., et al. (2007), “*Independent Panel Review of the World Bank Group - Department of Institutional Integrity*”, World Bank, Washington DC.
- World Bank and Public Private Infrastructure Advisory Facility (2006), “*Approaches to Private Participation in Water Services – A Toolkit*”, World Bank and Public Private Infrastructure Advisory Facility, Washington DC.

- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) (2007а), *“Реализация национальной финансовой стратегии для водопроводно-канализационного хозяйства Армении - рекомендации Госкомитету водного хозяйства, водоканалам и комиссии по регулированию общественных услуг Армении по совершенствованию тарифной политики и ее мониторингу”*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2007б), *“Реализация национальной финансовой стратегии для водопроводно-канализационного хозяйства Армении - Содействие Госкомитету водного хозяйства и водоканалам Армении в наиболее эффективном использовании имеющихся ресурсов”*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2007с), *“Реализация национальной финансовой стратегии для водопроводно-канализационного хозяйства Армении интеграция финансовой стратегии в бюджетный процесс”*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР, (2006), *“Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)”*, ОЭСР, Париж.
- ОЭСР, (2004), *“Природоохранные платежи за загрязнение и продукцию в Армении: оценка хода реформ и направления дальнейшего совершенствования”*, ОЭСР, Париж.

2. Законы

Трудовой кодекс от 9 ноября 2004 г., Ереван.

Закон № 270 «Об экологических платежах и платежах за природопользование», апрель 2000 г., Ереван.

Закон «Об основополагающих принципах национальной политики в области водных ресурсов», май 2005 г., Ереван.

Закон «Об акционерных обществах», апрель 2006 г., Ереван.

Закон «Об органе регулирования общественных услуг», январь 2004 г., Ереван.

Закон «Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения», Ереван.

Закон «О водном кодексе», июнь 2002 г., Ереван.

Постановление Правительства № 440 от 17 мая 2001 г. «О реорганизации Государственного комитета водного хозяйства», Ереван.

Постановление Правительства № 864 от 30 декабря 1998 г. «О природоохранных платежах и платежах за природопользование», Ереван.

3. Документация, связанная с контрактом на управление

Правительство Республики Армения (2004а), *«Контракт на частное управление водопроводно-канализационными услугами в зоне обслуживания Армводоканала»*, Ереван.

Правительство Республики Армения (2004б), Постановление № 1458-А *«О реорганизации ЗАО «Армводоканал»»*, Ереван.

Правительство Республики Армения (2004с), Постановление № 280-А *«О реорганизации ЗАО «Армводоканал»»*, Ереван.

Правительство Республики Армения (1999), Постановление № 765 *«О деятельности, связанной с реализацией проектов, финансируемых за счет ссуд и грантов, предоставляемых Республике Армения иностранными государствами и международными кредитными учреждениями»*, Ереван.

Министерство здравоохранения (2002), Приказ № 876 от 25 декабря 2002 г. *«О питьевой воде, гигиенических требованиях к качеству воды систем централизованного водоснабжения, контроле качества, санитарных положениях и нормах»* № 2-III-A 2-1, Министерство здравоохранения, Ереван.

КРОУ (Комиссия по регулированию общественных услуг) (2006), Постановление № 113А *«О продлении срока действия разрешения на пользование системой водоснабжения Армводоканала»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2005а), Постановление № 140А *«О выдаче разрешения на пользование системой водоснабжения Армводоканалу»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2005б), Постановление № 33 *«Об утверждении методологии установления тарифов на услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2004), Постановление № 62 от 1 июня 2004 г. *«Об утверждении минимальных стандартов качества услуг хозяйственно-питьевого водоснабжения, представленных Армводоканалом»*, КРОУ, Ереван.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Социально-экономические показатели Армении

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ВВП (млн долл. США)	1 912	2 118	2 376	2 807	3 573	4 903	6 387	7 802
ВВП (изменение в %, в реальном выражении)	5.9	9.6	13.2	13.9	10.5	14.0	13.3	11.1
ВВП на душу населения на основе ППС (в текущ. ценах в междун. долл.)	1 965	2 607	3 006	3 498	3 936	4 530	5 177	5 769
Население, всего (миллионов)	3.80	3.21	3.21	3.21	3.24	3.32	3.39	3.47
Население, городское (% общего)	65.1	64.9	64.7	64.5	64.3	64.1	64.0	..
Инфляция потребительских цен (средняя, %)	-0.8	3.1	1.1	4.7	7.0	0.6	2.9	3.7
Безработица (среднегодовая, % рабочей силы)	11.7	10.4	10.8	10.1	9.4	8.1	7.4	..
Получ. денежн. переводы рабочих и компенсация работников (% ВВП)	4.6	4.4	5.5	24.4	22.7	19.2	18.3	..
Сальдо счета текущих операций (млн долл. США)	-278	-200	-148	-189	-162	-204	-290	-242
Счет текущих операций (% ВВП)	-14.6	-9.4	-6.2	-6.7	-4.5	-4.2	-4.5	-3.0
Торговое сальдо (млн долл. США)	-463	-420	-369	-434	-458	-588	-896	..
Валовое накопление капитала (% ВВП)	18.6	19.8	21.7	24.3	24.9	29.7	30.4	..
Внешний долг (% ВВП)	45.0	42.8	43.2	63.7	52.2	38.0	32.0	..
Внешний долг (% экспорта товаров и услуг)	192.5	167.9	147.1	197.9	189.7	140.6	143.9	..
Прямые иностранные инвестиции, чистые притоки (% ВВП)	5.5	3.3	4.7	4.3	6.1	5.2	4.5	..
Помощь (% ВНД)	11	9.1	11.9	8.6	7.0	3.9	..	..

Источник: ЕБРР, доклад "О переходе к рыночной экономике" 2007 г.; МВФ, база данных "Перспективы развития мировой экономики", окт. 2007 г.; ВБ, база данных "Показатели развития мировой экономики", 2007 г.

Приложение II: Показатели водного хозяйства Армении

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Водозабор из водных ресурсов (млн м ³)	1 726	1 733	1 976	2 803	2 342	2 827
Сброс сточных вод	..	237	349	346	340	363
Общее водопотребление	1003	1312	1430	1782	1905	1991
% потребления бытовыми потребителями	10.0	8.3	6.9	4.4	3.6	5.1
% потребления промышленностью	9.0	6.6	15.5	9.9	3.7	4.8
% потребления сельским хозяйством	81.0	85.1	77.6	85.7	92.7	90.1
Доступ к улучшенному водоснабжению (%)	..	92	..	92	..	..
Сельская местность	..	80	..	80	..	..
Городская местность	..	99	..	99	..	..
Доступ к улучшенной канализации (%)	..	84	..	83	..	..
Сельская местность	..	61	..	61	..	..
Городская местность	..	96	..	96	..	..

Источники:

Национальная статистическая служба Республики Армения, Ежегодник 2007 г.: Природные ресурсы и окружающая среда
<http://www.armstat.am/Eng/StatData/>

Статистический отдел Организации Объединенных Наций, общая база данных:
<http://unstats.un.org/unsd/databases.htm>

Приложение III: Таблица сводной информации о контракте

Общие положения	
Дата заключения	21 июля 2004 г.
Тип контракта	Контракт на управление
Период действия и возможное продление	4 года с возможным продлением на 2 года
Государственный заказчик	Армводоканал
Оператор	«SAUR»
Сфера действия контракта	
Зона охвата	10 марзов (марз – административный регион) – 700 000 жителей и около 260 000 домашних хозяйств (данные 2001 года)
Виды деятельности	Контрактом охватываются водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод
Обслуживание и мониторинг	
Обязательства оператора	Оператор несет полную ответственность за управление, эксплуатацию и техническое обслуживание системы водоснабжения и канализации в зоне обслуживания
Типы субсидий	<p>Два типа субсидий:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на покрытие операционного дефицита компании (выделяется Министерством финансов и экономики) • на финансирование инвестиций (выделяется Международной ассоциацией развития (Всемирного банка) и Правительством Армении)
Техническое обслуживание/ремонт и новые инвестиции	
Финансирование и ответственность за техническое обслуживание/ремонт	Оператор отвечает за работы по техническому обслуживанию и ремонту. Затраты финансируются тарифом и государственными субсидиями
Финансирование и ответственность за новые инвестиции	Оператор отвечает за планирование и осуществление неотложных инвестиций. Затраты покрываются из Фонда Проекта муниципального водоснабжения и канализации (финансируется МАР (Всемирного банка))
Финансовое обеспечение	
Вознаграждение сторон	<p>Оператор получает вознаграждение посредством:</p> <ul style="list-style-type: none"> • фиксированной оплаты • компенсации по стимулированию деятельности (нефиксированной оплаты)
Структура тарифов и условия пересмотра тарифа	Корректировка тарифа оценивается и предлагается подрядчиком. После этого корректировка утверждается Правлением компании до ее представления в Комиссию по регулированию общественных услуг (КРОУ). Окончательное утверждение осуществляется КРОУ

Контроль и представление отчетности	
Контроль органом	Контроль осуществляется подразделением по мониторингу контракта (органом, состоящим из технических экспертов, назначаемых правительством для осуществления надзора за контрактом и предоставления рекомендаций Правлению компании)
Представление отчетности оператором	Представляемая отчетность состоит главным образом из квартальных и годового отчетов, которые рассматриваются независимым техническим аудитором. Годовые отчеты включают информацию о показателях деятельности.
Независимый технический аудитор	Независимый технический аудитор осуществляет мониторинг показателей деятельности компании и рассчитывает компенсацию по стимулированию деятельности подрядчика
Гарантии и санкции	
Гарантии	Не применимо
Арбитраж	1) Первым шагом при урегулировании конфликта является обращение к независимому техническому аудитору 2) Если урегулировать конфликт невозможно, спор должен быть передан на рассмотрение другому арбитру или группе арбитров Арбитраж осуществляется Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)
Финансовые взыскания	В контракте не предусмотрены финансовые взыскания. Однако подрядчик на управление не получает компенсацию по стимулированию деятельности в случае невыполнения его целей
Чрезвычайные меры	В случае возникновения форс-мажорных обстоятельств контрактом предусматривается, что: <ul style="list-style-type: none"> • подрядчик на управление не считается ответственным за невыполнение своих обязательств • срок действия контракта может быть продлен • подрядчик на управление должен получать фиксированную оплату в период действия форс-мажорных обстоятельств.
Обязанности оператора	
Страховые обязательства	Не применимо
Организация обслуживания	
Управляющий персонал (т.е. персонал оператора)	Подрядчик на управление должен предоставить весь административный, учетный, коммерческий, экономический, финансовый, технический

	экспертный потенциал и также экспертный потенциал по вопросам персонала, планирования и деятельности, а также эксплуатации и обслуживания, которая требуется для осуществления обслуживания
Персонал компании	<p>Подрядчик на управление несет ответственность за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прием на работу, увольнение, понижение в должности и применение дисциплинарных санкций в отношении персонала компании • определение размеров оплаты персонала и льгот • повседневный непосредственный надзор и контроль за персоналом, организационной структурой комплектации штатов, поручение персоналу различных заданий и обязанностей.
Активы	
Передача активов в начале выполнения контракта	Передача активов компании оператору не осуществляется (контракт на управление). Некоторые активы (непригодные) были переданы от Армводоканала вновь созданной компании для покрытия части задолженности компании
Судьба активов по окончании действия контракта	Не применимо

Приложение IV: Набор показателей деятельности, используемых в контракте на управление

1	Средневзвешенное количество часов поставки питьевой воды в сутки	14	Соотношение объема воды, фактурируемого на основе измерения, к общему измеряемому объему и объему, фактурируемому согласно стандартам
2	Процентная доля индивидуальных абонентов, получающих счета на основании измеряемого потребления	15	Среднесуточная производительность в расчете на одного эквивалентного зарегистрированного жителя на уровне водосборной площади
3	Средневзвешенное значение соответствия воды нормативу бактериологической безопасности	16	Среднесуточная поставка в распределительные резервуары в расчете на одного эквивалентного зарегистрированного жителя
4	Отношение оборотных средств к краткосрочным обязательствам компании	17	Соотношение измеряемого конечного потребления (m^3) к производству воды на уровне водосборной площади
5	Процент городов с минимальным количеством часов обслуживания в сутки	18	Отношение оборотных средств к краткосрочным обязательствам компании для участков с самотечными системами
6	Процент многоквартирных домов, оснащенных индивидуальными и общедомовыми водомерами	19	Отношение оборотных средств к краткосрочным обязательствам компании для участков с насосными станциями и УОСВ
7	Процент многоквартирных домов, заключивших контрактное соглашение с компанией	20	Затраты на электричество как процент дохода, собираемого в системах с насосными станциями и УОСВ
8	Доход от бытовых абонентов в расчете на одного зарегистрированного жителя	21	Количество хлора, эффективно используемого в расчете на одного эквивалентного зарегистрированного жителя в год
9	Собираемость платежей (за исключением бюджетных организаций)	22	Общая численность персонал на 1 000 индивидуальных абонентов
10	Процент абонентов с задолженностью более чем за 4 месяца	23	Общие затраты на персонал и подрядчиков как процент собираемого дохода
11	Среднее бытовое измеряемое потребление в расчете на одного измеряемого зарегистрированного жителя	24	Потребление электроэнергии
12	Средняя цена m^3 , измеряемого и фактурируемого бытовым абонентам	25	Процент обеззараживаемой воды
13	Рост общих собираемых доходов (за исключением бюджетных организаций) по сравнению с базисным годом		

Приложение V: Список лиц, с которыми проведены беседы

Государственный комитет водного хозяйства при Министерстве территориального управления

Гагик Хачатрян, Первый заместитель председателя

Министерство финансов и экономики

Рубик Давтян, Начальник Департамента проектов в секторе общественных услуг

Храйр Ессаян, Начальник отдела, Программа по водному хозяйству

Армводоканал-«SAUR»

Патрик Лорэн, Генеральный директор Армводоканала и управляющий контрактом

Хайк Петросян, Советник генерального директора Армводоканала

Жан-Филипп Себе, «SAUR», Международное управление

Арно Кошар, «SAUR», Директор Департамента юридических услуг

Подразделение по реализации проекта

Адибек Газарян, Руководитель проекта, Развитие водного хозяйства и институциональные улучшения

Технический аудитор

Доктор технических наук Каясн Туманян, Постоянный руководитель Карл-Улрих Рудольф

Агентство по управлению водными ресурсами, Министерство охраны природы

Светлана Варданян, Заместитель начальника

Эдгар Пирумян, Начальник Отдела политики и анализа в области водных ресурсов

Комиссия по регулированию общественных услуг

Мушег Кошетсян, Председатель комиссии

Гарник Балян, Начальник Отдела технического мониторинга и экспертизы

Храча Хакобян, Заместитель начальника Юридического департамента/Департамента лицензирования

ПРООН, Армения

Армен Мартиросян, Управляющий портфелем Управления по охране окружающей среды

Независимый консультант

Ричард Уокинг