

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

Ситуационное исследование № 1: Договор аренды компании по водоснабжению Еревана



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 EECCEA***

Case Study No. 1: Yerevan Water Supply Company Lease 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, поддерживается ресурсами Европейской комиссии в рамках программы Технической помощи Содружеству независимых государств (ТАСИС).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем отчете представлены результаты рассмотрения договора аренды, заключенного с международным оператором для управления компанией по водоснабжению Еревана. Этот договор аренды был подписан между Правительством Армении и «Générale des Eaux – Véolia Water» и вступил в силу в июне 2006 г.

Выводы и заключения настоящего отчета имеют своей целью оказать содействие Правительству Армении в деятельности по дальнейшему улучшению структуры и выполнения дальнейших контрактов, основанных на показателях деятельности, в водохозяйственном секторе страны в соответствии с образцами лучшей международной практики. В отчете представлен объективный анализ всех важнейших аспектов договора (юридического, финансового, показателей деятельности), определяются его сильные и слабые стороны и предлагается ряд рекомендаций по его совершенствованию. Ориентиром для оценки ереванского договора аренды служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР.

Рекомендации настоящего 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 ПДООС), секретариат которой расположен в Директорате по охране окружающей среды ОЭСР. Нелли Петкова руководила проектом при поддержке консультантов Гия Леклерка и Александры Розы 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 Хачатряна, представителя Государственного комитета водного хозяйства, за помощь, которая оказывалась им на протяжении всего проекта, Сержа Попоффа (Генерального директора «Ереван Джур») и его персонал, а также Жана-Патриса Пуарье, представителя «Véolia Water», 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 проведение настоящего анализа.

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	11
1. Цели обзора.....	11
2. Процесс и методология обзора деятельности.....	12
ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ	16
1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве страны ..	16
2. Нормативные условия	17
3. Институциональные условия	18
4. История и текущий статус контракта	20
ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА И ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА	21
1. Подготовка контракта	21
2. Правовые и институциональные вопросы	23
3. Показатели деятельности.....	25
4. Тарифы и финансовые обязательства договаривающегося органа	28
5. Финансовые штрафы и стимулы.....	32
6. Мониторинг выполнения договора.....	33
7. Обеспечение выполнения контракта и механизмы урегулирования споров	34
8. Основные риски и механизмы смягчения рисков	34
9. Управление персоналом.....	36
10. Прозрачность	37
11. Публичная информация	37
ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ	39
1. Основные выводы.....	39
2. Краткое изложение выявленных образцов лучшей практики и рекомендаций	39
БИБЛИОГРАФИЯ	43
ПРИЛОЖЕНИЯ	46
Приложение I: Социально-экономические показатели Армении	46
Приложение II: Показатели водохозяйственного сектора Армении	46
Приложение III: Таблица сводной информации о договоре.....	47
Приложение IV: Список лиц, с которыми проведены беседы в ходе обзора	51

Перечень аббревиатур

АУВР	Агентство по управлению водными ресурсами
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВКХ	Водопроводно-канализационное хозяйство
ГКВХ	Государственный комитет водного хозяйства (Государственный комитет по воде)
ГЧП	Государственно-частное партнерство
долл. США	Доллар США
ЕС	Европейский Союз
ЗП	Запрос предложений
КВЕ	Компания по водоснабжению Еревана
КЗА	Комитет по закупкам арендатора
КМП	Контора по мониторингу проекта (Всемирного банка)
КРОУ	Комиссия по регулированию общественных услуг
МАР	Международная ассоциация развития
МФО	Международная финансовая организация
НДС	Налог на добавленную стоимость
ЛСМА	Лондонский суд международного арбитража
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОСК	Очистные сооружения канализации
ПВКЕ	Проект водоснабжения и канализации Еревана
ПК	Правление компании
ПРТОР	Программа расширенного технического обслуживания и ремонта
РА	Республика Армения
РВ	Разрешение на водопользование
РПСВ	Разрешение на пользование системой водоснабжения
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
ТЗ	Техническое задание
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли
KfW	«Kreditanstalt für Wiederaufbau» (Банк развития, принадлежащий правительству Германии)

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

Исходная информация

После пятилетнего периода действия контракта на управление услугами водоснабжения в муниципалитете Ереван (2000-2005 гг.) в 2005 г. частная иностранная компания «Véolia Water» заключила 10-летний договор аренды на эксплуатацию компании по водоснабжению Еревана. Договор был подписан в декабре 2005 г. с Государственным комитетом водного хозяйства и вступил в силу в июне 2006 г. Для выполнения договора была создана новая компания «Ереван Джур» (полностью принадлежащая «Véolia Water» и зарегистрированная в Армении).

По договору аренды предприятие водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) на определенный период сдает в аренду частному оператору всю эксплуатацию и техническое обслуживание своих объектов, расположенных на согласованной географической территории. Договор дает право оператору выставлять счета и взимать тарифы с клиентов на этой территории. Коммунальное предприятие является владельцем активов и остается ответственным за их существенное расширение и модернизацию. Однако в этом конкретном случае оператор обязался внести значительный вклад в техническое обслуживание и ремонт системы, равно как и финансирование некоторого нового оборудования.

В настоящем отчете рассматривается договор компании по водоснабжению Еревана, основанный на показателях деятельности, и предлагается ряд рекомендаций по его совершенствованию. Эти рекомендации могут быть рассмотрены Правительством Армении либо в контексте действующего договора (в пределах возможного), либо при разработке дальнейших подобных договоров в этом секторе. Договор оценивался в соотнесении с образцами лучшей международной практики, например, содержащейся в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Второй важной целью настоящего обзора является определение образцов лучшей практики разработки и выполнения договоров и их использование при обновлении «Руководства» для повышения его значимости в контексте стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА).

Общий вывод обзора заключается в том, что этот договор аренды в целом хорошо разработан и сбалансирован и отвечает большинству международных стандартов, установленных для подобных контрактов. В него заложены важнейшие элементы, которые должны быть включены в такой договор, что создает надлежащую основу для беспрепятственного выполнения договора. Следует отметить, что анализируется лишь предварительный опыт использования договора аренды на начальном этапе его выполнения. Хотя договор действует всего полтора года, уже удалось определить некоторые образцы лучшей практики, а также выявить определенные проблемы его выполнения как в настоящее время, так и в дальнейшем.

Образцы лучшей практики разработки и подготовки договора

Реформа водохозяйственного сектора, начатая Правительством Армении несколько лет назад, открыла путь для участия частного сектора в стране. Привлечение частного сектора имело своей целью повышение эффективности услуг водоснабжения и сокращение государственных затрат. Для достижения этих целей правительство разработало комплексную стратегию, которая внедряется поэтапно и в определенной последовательности.

Первый опыт работы с частным оператором в этом секторе восходит к началу 2000 г., когда был заключен контракт на управление с итальянской компанией для эксплуатации компании по водоснабжению Еревана и управления ею. Контракт на управление не был сопряжен с коммерческим риском для компании. Выполнение первого контракта не обошлось без проблем, но он позволил властям Армении приобрести богатый опыт. Эти знания были эффективно применены при подготовке и проведении переговоров по следующему договору аренды шесть лет спустя. Этот опыт показывает, что для государства, которое планирует внедрять участие частного сектора, использование вначале контракта на управление, а затем договора аренды может быть правильной стратегией. Экономический эффект может дополнительно усилиться, если за договором аренды немедленно последует еще один контракт.

Существование независимого регулирующего органа, осуществляющего мониторинг соблюдения оператором основных условий контракта, значительно содействует беспрепятственному выполнению контракта. Опыт показывает, что когда такие независимые институты существуют, контракты, основанные на показателях деятельности, выполняются лучше. В Армении эту роль играет Комиссия по регулированию общественных услуг (КРОУ).

Кроме того, как показывает опыт, наличие (или планируемое внедрение) контракта, основанного на показателях деятельности, помогает привлечь значительное внешнее финансирование. Всемирный банк предоставил Армении ссуду в размере приблизительно 19 миллионов долл. США для инвестиций в компанию по водоснабжению Еревана. В настоящее время правительство ведет переговоры с отдельными донорами и международными финансовыми организациями (МФО) о дополнительном финансировании этого сектора. В правительстве существует общее понимание того, что эти ресурсы предоставляются благодаря наличию в стране контрактов, основанных на показателях деятельности, и в результате реформ, проводимых правительством.

Качество контракта также улучшилось благодаря участию международного консультанта в разработке контракта. Практика показывает, что помощь, оказываемая консультантами, независимо от того, насколько они опытные, эффективна, только если им в полной мере оказывается поддержка правительственных структур.

Проблемы выполнения контракта

Хотя в целом структура договора соответствует большинству международных стандартов (и отвечает требованиям национального законодательства в этой области), некоторые проблемы стали очевидны уже в первый год действия договора аренды. Следует отметить, что, несмотря на все усилия и самые добрые намерения всех сторон, участвующих в выполнении договора и мониторинге соблюдения его условий, всегда будут возникать определенные конфликтные ситуации и риски, в отношении которых договором не предусмотрены смягчающие меры. Просто невозможно регламентировать абсолютно каждый аспект таких сложных взаимоотношений договором со сроком действия 10 лет. Поэтому человеческий фактор и готовность сторон сотрудничать и находить решения играют ключевую роль.

Некоторые из основных проблем, выявленных в настоящем обзоре, касаются следующего:

- расхождения между законом и разрешением на водопользование: законом требуется, чтобы «Ереван Джур» платила 1 драм/м³ за забираемую неочищенную воду, тогда как разрешением на водопользование установлена сумма 0,05 драм/м³. Эта разница имеет большое значение для бизнес-плана оператора. Стороны решили совместно решить эту проблему и согласовать закон и разрешение на водопользование;
- изменение базовой информации в период с момента проведения тендера до даты вступления в силу договора: одним из примеров является заработная плата местных работников, которая возросла на 35 процентов с момента проведения тендера до даты вступления в силу договора. Договором требуется, чтобы заработная плата местных работников сохранялась на том же уровне, как минимум, в первый год действия договора. Разница в затратах также является серьезной проблемой для бизнес-плана оператора;
- отсутствие четкого определения данных базисного года для показателей деятельности: договором устанавливаются фиксированные годовые целевые показатели водоснабжения, которые являются главным показателем деятельности (бесперебойность услуг). Отсутствие четкого определения данных базисного года привело к разногласию между оператором и Комиссией по регулированию общественных услуг по вопросу о том, какие данные и какую методологию следует использовать для измерения показателя бесперебойности услуг. Для достижения консенсуса в начале 2007 г. необходимо было провести дополнительное исследование;
- трудности измерения показателей деятельности: некоторые показатели деятельности (например, показатель качества воды) могут не отражать реальной деятельности оператора на обслуживаемой территории, так как контрольные точки не выбраны должным образом;
- сложности с пересмотром тарифов: отсутствие ясности в методологии расчета объема воды, подаваемого оператором и используемого для построения формулы ежегодного пересмотра тарифов, привело к разногласию между оператором и КРОУ. В конечном итоге было решено, что повышение тарифа будет ниже, чем первоначально требовалось оператором, и что повышение будет отложено до четвертого года действия договора. Хотя договором предусматривается ежегодный пересмотр тарифов, соглашение об отсрочке повышения тарифов носило исключительный и разовый характер;
- недостаточная точность определенных аспектов и условий договора: хотя договор является достаточно всеобъемлющим и охватывает все важные вопросы, после начала его действия необходимо было вносить в него многочисленные поправки.

С учетом вышеуказанных выводов правительству Армении были предложены для рассмотрения следующие основные рекомендации:

- при подготовке контракта следует тщательно проверить соответствие контракта законодательству. Когда нанимаются международные консультанты, местные эксперты должны четко быть привлечены к работе на более постоянной основе для обеспечения того, чтобы анализ законодательства был выполнен на

должном уровне с учетом соответствующего национального законодательства и конкретных экономических условий. Если расхождения будут возникать по-прежнему, следует рассмотреть возможность внесения изменений в контракт, а также, если это необходимо, в законодательство;

- все данные, собранные в процессе проведения тендера и использованные для расчета основных показателей бизнес-плана, следует обновить до даты вступления контракта в силу, особенно если контракт вступает в силу значительное время спустя после подготовки тендера;
- в случае неопределенностей или сложностей с получением достоверных данных на начальном этапе контракта предпочтительно устанавливать годовые целевые показатели деятельности как улучшение в процентах (рассчитываемое на основе исходной ситуации, которая будет определена), а не в фиксированных цифрах (чтобы избежать ежегодного пересчета фиксированных цифр) (это особенно актуально для показателя бесперебойности услуг);
- все условия и элементы формулы пересмотра тарифа (например, объем водоснабжения) следует определить в контракте как можно более полно. Однако, так как в контракте невозможно заранее предусмотреть все возможные ситуации, в нем следует указать, как минимум, соответствующие механизмы урегулирования возможных ошибок (упущений), которые позволят решать проблемы, которые могут возникнуть после подписания контракта. Регулирующий орган должен по возможности активно участвовать в решении этих проблем;
- если Всемирный банк или другая МФО/донор участвуют в проекте, в контракт следует включить правила их участия для их более точного понимания всеми сторонами.

Опыт участия частного сектора в Армении показывает, что это нелегкий и не гладкий процесс. Внедрение контрактов, основанных на показателях деятельности, требует сильной политической воли, консенсуса и поддержки всего правительства. Требуется политическое мужество для проведения фундаментальных реформ в этом социально-чувствительном секторе.

Слишком рано делать окончательные выводы об успешности внедрения договора аренды в Армении. Общий экономический эффект этого договора станет очевиден только в ближайшие годы. Однако первые признаки указывают на то, что, несмотря на сложность договора, это, похоже, та концепция, которая работает. В регионе ВЕКЦА Армения является пионером в исследовании новых «территорий».

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 водохозяйственного сектора, в том числе участие частного сектора в управлении инфраструктурой водоснабжения и канализации.

Имея два контракта, основанных на показателях деятельности, управляемых 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 договора аренды компании по водоснабжению Еревана («Ереван Джур») проводился именно в атмосфере общей открытости и заинтересованности в совершенствовании дальнейших контрактов.

1. Цели обзора

Главной целью обзора было проведение независимой и объективной оценки всех важных аспектов договора аренды, подписанного между «Véolia Water» и Правительством Армении в лице Государственного комитета водного хозяйства, 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.

Следует отметить, что анализируется предварительный опыт использования договора аренды, который находится на сравнительно начальном этапе выполнения. Хотя договор действует всего полтора года, уже удалось определить некоторые образцы лучшей практики, а также выявить определенные проблемы его выполнения.

Таким образом, 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 «Руководства». В этой связи

опыт Армении чрезвычайно полезен и демонстрирует, как странам ВЕКЦА внедрять контракты, основанные на показателях деятельности, в водохозяйственном секторе.

2. Процесс и методология обзора деятельности

В марте 2007 г. Государственный комитет водного хозяйства, «Ереван Джур» и Контора подразделения по мониторингу проекта Всемирного банка (КМП) 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, КМП Всемирного банка, экспертами из других министерств и государственных ведомств, все из которых связаны или непосредственно участвуют в составлении контракта (см. приложение IV в отношении опрошенных лиц). 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 настоящее время в водопроводно-канализационном хозяйстве Армении. В нем рассматривается нормативно-правовая основа управления предприятиями ВКХ в стране. Кроме того, в нем описываются основные предпосылки договора аренды, действующего в Ереване.

1. Изменения, происходящие в водопроводно-канализационном хозяйстве страны

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 очистных сооружений канализации (ОСК) 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. 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, банком развития, принадлежащим правительству Германии). 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-Ш-А 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 водопроводно-канализационного хозяйства и устанавливают их соответствующие права и обязанности.

3. Нормативный акт о платежах за водопользование и сброс 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 водохозяйственным 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. «Ереван Джур» является держателем разрешения РПСВ № 0008, выданного КРОУ 30 мая 2006 г. (Постановление № 88А).

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 исключительно в собственности государства и эксплуатировались им. Проводя реформы в этом секторе, государство создало возможности для участия частного сектора в управлении инфраструктурой ВКХ.

Уже в 1999 г. правительство пригласило компании частного сектора принять участие в конкурсе на управление компанией по водоснабжению Еревана. Это был первый опыт участия частного сектора в водохозяйственном секторе Армении. Контракт на управление² был заключен с компанией «АСЕА» (оператором системы водоснабжения Рима) на период 2000-2005 гг.

После того, как в 2005 г. истек контракт с «АСЕА», Правительство Армении решило провести тендер на заключение договора аренды для управления компанией по водоснабжению Еревана. Договор аренды подразумевает, что частный оператор отвечает за эксплуатацию и техническое обслуживание объекта, но не обязан финансировать инвестиции. Инвестиции остаются обязанностью государства.

Было предварительно отобрано пять компаний, но только две из них представили окончательное предложение после проведения полного анализа существующего оборудования. Договор был заключен с «Véolia Water» (участником тендера), и в декабре 2005 г. был подписан 10-летний договор аренды с Государственным комитетом по воде (арендодателем). Договор был подготовлен при содействии международного консультанта.

Для выполнения договора участник тендера создал новую компанию, «Ереван Джур» (арендатор, оператор). «Ереван Джур» была учреждена в июне 2006 г. в форме закрытого акционерного общества³ на основании закона «Об акционерных обществах» (апрель 1996 г.). «Ереван Джур» полностью принадлежит «Véolia Water». По договору аренды оператор выплачивает арендодателю арендную плату каждые полгода на протяжении всего срока действия договора. Для обеспечения инвестиций в компанию по водоснабжению Еревана правительство получило ссуду Всемирного банка в размере 18,5 млн. долл. США. Доходы от арендной платы, уплачиваемой оператором, направляются на погашение этой ссуды.

Договор был подписан тремя сторонами: арендодателем (Государственным комитетом по воде), арендатором («Ереван Джур») и участником тендера («Véolia Water»). Арендатор и участник тендера были обязаны предоставить гарантию выполнения условий договора, обеспеченную банком с высокой репутацией.

Описание основных аспектов договора представлено в приложении III к настоящему отчету.

² Определение контракта на управление: контракт на оказание услуг, по которому орган государственной власти назначает частного подрядчика для управления всей или частью своей деятельности. В соответствии с такими контрактами основную часть коммерческого риска и все риски, связанные с капиталом и инвестициями, несет государство.

³ Акционерное общество считается закрытым, если акции общества распространяются только среди его учредителей и других заранее определенных лиц без открытой подписки на акции. Закрытое акционерное общество может быть ликвидировано только через суд. <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwearm.htm>.

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ КОНТРАКТА И ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА

В настоящем разделе представлен основной анализ обзора. Он включает в себя анализ всех основных аспектов договора аренды, а также подготовки процедуры проведения тендера и отбор участника, что предшествует подписанию договора, но крайне важно для его успешного выполнения. Анализируется 11 основных вопросов, которые оцениваются в соотношении с образцами лучшей международной практики, например, образцами практики, содержащимися в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР, за которыми следуют соответствующие рекомендации и определяются образцы лучшей практики.

1. Подготовка контракта

Представление и анализ

Подготовка договора началась с разработки технического задания (ТЗ) для договора аренды компании по водоснабжению Еревана. В техническом задании указывались основные условия и требования для подготовки предложений. Запрос предложений (то есть ТЗ вместе с административными требованиями) был направлен в различные компании и опубликован на веб-сайте Всемирного банка в соответствии с установленной процедурой. Правительство было заинтересовано в привлечении зарубежных компаний частного сектора. Главным критерием отбора был уровень тарифа на воду, который также определен как критерий для договоров аренды в Водном кодексе.

Из пяти предварительно отобранных участников только двое представили свои предложения. «Véolia Water» предложила самый низкий тариф и выиграла право на заключение договора. Правительство Армении наняло независимого международного консультанта для помощи в разработке договора. Работа консультанта была оплачена Всемирным банком.

Следует отметить, что тот факт, что до договора аренды существовал контракт на управление, имело особое значение для качества договора аренды. Благодаря опыту, приобретенному при внедрении предыдущего контракта на управление, правительство Армении имело возможность определить конкретные проблемные направления и вопросы, которые были лучше урегулированы в договоре аренды.

Например, более глубокие знания, приобретенные государственными ведомствами во время действия первого контракта на управление, позволили им лучше определить показатель бесперебойности услуг: по контракту на управление этот показатель определялся как процент потребителей, обеспеченных водоснабжением круглосуточно. Было признано, что такое определение может привести к предвзятым измерениям: например, в случае, когда эти измерения осуществляются только в отдельных районах, а районы, где подача осуществляется менее 24 часов в сутки, остаются без внимания. В результате, была разработана новая методология мониторинга взвешенных часов водоснабжения на всей территории, охваченной договором аренды. Было признано, что эта методология служит более справедливым

показателем постоянства водоснабжения. В итоге для измерения этого показателя в договоре аренды использовалась эта методология.

Подготовка договора аренды осуществлялась при участии международного консультанта, с одной стороны, а также с использованием более глубоких знаний и опыта властей Армении, с другой. Опыт Армении показывает, что, хотя международные консультанты вносят значительный личный вклад в сам процесс, одного их участия недостаточно. Учитывая большой объем законодательства, который должен быть принят во внимание при подготовке таких сложных контрактов, консультанту необходимо хорошо понимать местные законодательство и условия для того, чтобы разработать надлежащий продукт. При подготовке этого договора Правительство Армении создало рабочую группу, которая состояла из представителей различных ведомств, ответственных за водопроводно-канализационную инфраструктуру и заинтересованных в ней, для оказания содействия международному консультанту. Подготовка договора растянулась на месяцы, и правительство Армении принимало всестороннее участие в этом процессе. В результате, второй контракт был значительно лучше адаптирован к местным правовым и экономическим условиям.

Особо следует отметить вопрос качества и точности базисной информации, представленной участникам тендера в техническом задании. В то время как некоторые данные сложно оценить даже сейчас, через полтора года после подписания договора, по причине плохо подготовленных технических проектов много лет назад или их отсутствия, другие данные изменились в период между подготовкой тендерной документации и датой вступления договора в силу. Один из примеров – увеличение жалования персонала. Жалование работников компании по водоснабжению Еревана (КВЕ) выросло на 35 процентов в период между проведением тендера и датой вступления договора в силу. Кроме того, законодательством Армении требуется, чтобы оператор сохранял уровень заработной платы всех местных работников в первый год действия контракта⁴. Таким образом, уже в начале бизнес-планы, подготовленные участниками тендера, были несколько нереалистичными, что могло потенциально привести к серьезным трудностям на этапе выполнения контракта.

В целом, тендерный процесс был подготовлен в соответствии с международными требованиями. Стоит отметить, что тариф на воду был единственным критерием отбора. Тариф на воду можно считать надлежащим критерием, так как его главное преимущество заключается в том, что он позволяет подытожить деятельность частного оператора, направленную на оптимизацию затрат, в пределах фиксированного комплекса требований. Кроме того, использование этого критерия позволяет осуществить объективный отбор арендатора на равных условиях. В этом случае предложенные тарифы были объявлены и публично сопоставлены при открытии конвертов с предложениями. Использование тарифа на воду как единственного критерия отбора является надлежащей практикой, так как делает возможным справедливое, прозрачное и комплексное сопоставление конкурсных предложений.

Рекомендации

Принимая это во внимание, можно рассмотреть следующие рекомендации:

- качество контракта можно дополнительно повысить, если данные тендерного процесса, используемые для расчета основных показателей бизнес-планов участников конкурса, будут обновляться до даты вступления договора в силу, особенно если дата вступления договора в силу отдалена от процесса подготовки тендера (как было в случае этого

⁴ Ср. договор, статья 11.1.

договора). Некоторые данные, подверженные изменениям, могут быть заморожены на период переговоров, с тем чтобы сохранить актуальность базисного сценария. В качестве альтернативы, правительству необходимо улучшить прогнозы основных вводимых показателей. Кроме того, в контракте должны быть определены такие случаи и предложены решения. Аналогичным образом договорная документация должна быть максимально достоверной и содержать обновленные карты и соответствующие технические проекты и описания;

- опыт работы с предыдущим контрактом на управление был особенно полезен и положительно сказался на качестве договора аренды. Такой предварительный опыт крайне важен и может быть рекомендован как надлежащая практика. Более того, экономический эффект контракта на управление повысится, если договор аренды последует сразу за сроком действия контракта на управление, чтобы новое руководство не утратило движущую силу и смогло опереться на предыдущие достижения.

2. Правовые и институционные вопросы

Представление и анализ

Договор основывается на действующем законодательстве. Кроме того, в нем используются образцы лучшей международной практики. В целом, договор разработан весьма хорошо и охватывает все основные вопросы, которые должны найти отражение в таком договорном механизме. В случае конфликтов интересов договором предусматривается ряд механизмов их урегулирования. Это надлежащая основа, обеспечивающая гладкое выполнение договора.

Хотя договор находится на относительно начальном этапе выполнения (около полутора лет), уже очевидны некоторые несоответствия между договором и действующим законодательством. Один из вопросов касается платежей за водопользование/водозабор. Законом о таких платежах⁵ предусматривается, что ставка платежа за водопользование/водозабор составляет 1 драм/м³. Ставка платежа может быть снижена до 0,05 драма/м³, если компания, использующая неочищенную воду, более чем на 50 процентов принадлежит Государственному комитету по воде или муниципалитету Ереван. С другой стороны, в разрешениях на водопользование, выданных компании, указана ставка платежа 0,05 драма/м³.

Предыдущая компания по водоснабжению и канализации Еревана более чем на 50 процентов принадлежала Государственному комитету по воде и платила 0,05 драм/м³, что соответствовало закону. Однако с момента внедрения договора аренды компания по водоснабжению не принадлежит преимущественно Государственному комитету по воде. В сентябре 2007 г. власти потребовали от компании «Ереван Джур» оплаты в размере 1 драм/м³, что согласуется с законом, но не с разрешениями на водопользование.

Среднегодовой объем неочищенной воды, перекачиваемой оператором, составляет 300 миллионов м³, следовательно, изменение ставки платежа приведет к значительному росту сопряженных затрат для оператора (приблизительно с 15 миллионов драм до 300 миллионов драм). Поэтому важно решить эту проблему и согласовать требования закона и разрешения на водопользование. Стороны решили совместно решить эту проблему и унифицировать требования закона и разрешения на водопользование.

⁵ Постановление Правительства «О ставках природоохранных платежей» – принято и утверждено в декабре 1998 г. Введено в действие в январе 1999 г.

Несоответствия имеются не только между разрешениями на водопользование и законом, но и между условиями, предусмотренными законом, и целью закона: компании, пользующиеся снижением платежей, определяются в законе как «принадлежащие преимущественно Государственному комитету по воде», так как в 1998 г., когда закон вступил в силу, это определение включало в себя всех операторов сектора водоснабжения. Однако сегодня существуют операторы водохозяйственного сектора, которые более не соответствуют этому определению. В общем, нет причин проводить в законе различие между частными и государственными операторами, и будет справедливо упразднить это разграничение во избежание несправедливого обращения с операторами. В целом, следует избегать переговоров по таким финансовым вопросам в контексте закона, который не представляется особо надежным, так как они могут иметь негативные последствия и создать еще больше проблем вместо того, чтобы помочь решить те проблемы, которые они призваны решить. Кроме того, разрешения на водопользование выдаются на 3-летний срок, что является риском для арендатора, работающего по 10-летнему договору. В настоящее время с властями обсуждается увеличение этого срока.

Ряд других вопросов, связанных с договором, были дополнительно решены путем подписания многочисленных дополнений в первый год действия договора. Большинство из них касались передачи и поглощения основных средств и оценки стоимости активов. В этом конкретном случае начало действия договора не замедлилось существенно, так как дата вступления договора в силу была перенесена только на один месяц (период между подписанием договора и датой его вступления в силу составил 7 месяцев вместо 6 месяцев). Однако в целом это может привести к более существенным задержкам. Такая ситуация обычно объясняется отсутствием опыта на уровне страны, так как в советское время оценка и передача активов не были приоритетом. Тем не менее, принимая во внимание контекст, оценку активов лучше проводить в первые шесть месяцев действия договора при поддержке внешних консультантов.

Кроме того, даже если сложно учесть каждую операционную деталь с начала действия договора аренды, рекомендуется по возможности четко определить основные технические термины во избежание возможных споров по техническим вопросам и их неправильного толкования, что может привести к затруднительным ситуациям при осуществлении деятельности, отсрочке внедрения договора и/или значительному числу технических поправок. Недостаточная ясность таких терминов как крупные прорывы, нештатные ситуации, существенные поломки, ремонтные работы, работы по техническому обслуживанию, непроведение реструктуризации, создало определенные проблемы для сторон по договору в ходе его выполнения.

Рекомендации

- Проверку согласованности контракта и всех связанных с ним юридических документов (например, разрешений на водопользование и разрешений на пользование системой водоснабжения) с правовой основой следует проводить во время подготовки контракта. Следует учитывать согласованность содержания, а также сроков действия. Однако если подобные расхождения не были проверены на этапе подготовки контракта, эту ситуацию можно использовать как возможность для соответствующего эволюционного изменения закона.
- Следует избегать переговоров, не соответствующих закону. Если контракт требует изменений в законе, поправки в закон следует внести до вступления контракта в силу.

- Для облегчения процесса передачи активов оценку активов следует проводить в первые шесть месяцев действия договора при поддержке внешних консультантов.
- Следует четко определять основные термины – такие как крупные прорывы, нештатные ситуации, существенные поломки, ремонтные работы, работы по техническому обслуживанию, непроведение реструктуризации – с тем чтобы не оставалось места для сомнений и различий в их толковании.

3. Показатели деятельности

Представление и анализ

а. Выбор показателей деятельности

Хорошо разработанные и реалистичные показатели деятельности являются ключевыми факторами успешного выполнения контракта. Основываясь на опыте работы с предыдущим контрактом на управление, в котором содержалось более 100 показателей деятельности, Государственный комитет по воде радикально сократил их количество в договоре аренды⁶ до 4 основных групп. Они включают в себя следующие:

- бесперебойность услуг;
- качество воды;
- оперативность реагирования на запросы и жалобы потребителей;
- дополнительные требования на обслуживаемой территории города Еревана:
 - ✓ ограничительные условия в отношении бесперебойности услуг (как минимум 4-часовое водоснабжение) для определенных территорий, указанных в договоре;
 - ✓ информирование потребителей через средства массовой информации о графике водоснабжения, перерывах в водоснабжении в связи с ремонтными работами и поломками сети. Договором предусматриваются конкретные сроки реагирования на каждый из этих случаев;
 - ✓ компенсация потребителей в случае перерыва в водоснабжении (освобождение от платежей за воду или уменьшение суммы к оплате в счете-фактуре);
 - ✓ минимальное давление на входе в многоэтажные жилые дома.

Двумя наиболее важными показателями являются бесперебойность услуг и качество воды. Бесперебойность услуг является важнейшим показателем с точки зрения оператора, так как договором предусматриваются особенно крупные штрафы, если оператор не будет выполнять требования, установленные по этому показателю.

б. Бесперебойность услуг

Договором устанавливаются годовые целевые показатели бесперебойности услуг: процент потребителей, имеющих постоянное водоснабжение (взвешенное количество часов водоснабжения/общее количество часов водоснабжения всех потребителей). Эти целевые показатели варьируются от 78,8 процента в первый год контракта до 80,5 процента во второй год и 95 процентов в десятый год⁷. Целевые показатели были установлены на основании информации, предоставленной во время подготовки тендера: базисный целевой показатель для первого года был установлен на уровне 76,7 процента.

⁶ См. договор, приложение 6, стр. 42.

⁷ Ср. договор, приложение 6.

Расчет бесперебойности услуг, выполненный оператором для первого года договора, показывает долю, составляющую приблизительно 70 процентов, вместо 76,7 процента, которая служила исходной ситуацией для целевых показателей, установленных в договоре. В ходе бесед было разъяснено, что эти расхождения могли возникнуть из-за количества приборов, регистрирующих давление, которые использовались для снятия показаний (76 регистраторов данных (логеров), действующих на сегодняшний день, вместо 33 регистраторов данных (логеров) на момент проведения тендера) и местонахождения этих приборов. Кроме того, измерения осуществлены только в апреле, который является довольно благоприятным периодом для обеспечения непрерывного водоснабжения по сравнению с зимним сезоном, когда водопотребление значительно повышается в основном в связи с отоплением, во избежание остывания в трубах, и с летним сезоном – в связи с жаркой погодой, и орошением. Следовательно, данные измерений, осуществленных в течение только одного месяца, не могут быть рассмотрены, как показатели для всего контрактного года. Это демонстрирует, что подробного описания методов расчета недостаточно, если не указаны четко измерительные приборы, применяемые для расчетов.

Измерения и метод расчета базисного сценария не проверялись участниками тендера на момент его проведения. В настоящее время оператором готовится документ, чтобы продемонстрировать, что первоначальный базисный показатель бесперебойности услуг водоснабжения был неверным. Оператор намерен предложить другой базисный показатель (73 процентов вместо 76 процентов, как было указано в запросе предложений), основанный на улучшенных измерениях с использованием большего количества установленных регистрирующих приборов (76 вместо 33).

в. Качество воды

Требуемыми стандартами качества воды являются стандарты, которые определены действующим законодательством⁸. Мониторинг за соблюдением этих стандартов также должен осуществляться в соответствии с применяемым законом. Точки контроля качества воды выбираются государственными ведомствами. Существует около 50 таких точек, которые считаются репрезентативными для определения качества воды, подаваемой потребителям. По данным бесед, проводимые анализы соответствуют пороговому уровню, определенному стандартом.

Ежедневно центральная лаборатория выполняет пятьдесят физико-химических и бактериологических анализов. К различным точкам контроля относятся 29 водохранилищ и от 12 до 15 точек в сетях. Существует 58 точек контроля в поселках, где пробы берутся ежемесячно. Как правило, анализируются четыре важных показателя. Это остаточное содержание хлора и 3 бактериологических показателя.

Деятельность лаборатории проверяется раз в год Министерством здравоохранения. Кроме того, существуют анти-эпидемиологические и гигиенические центры, которые подотчетны Министерству здравоохранения, которые проверяют сети. В настоящее время большинство жалоб потребителей касаются плохого запаха, вкуса и цвета воды. Принимая во внимание

⁸ «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, подаваемой по централизованной системе водоснабжения. Контроль качества, санитарные требования и нормы». № 2-III-A 2-1. (зарегистрирован 28 декабря 2002 г., № 10002340).

высокий уровень утечек в сети (около 80-85 процентов, по данным бесед), вероятно, что вода, подаваемая потребителям, низкого качества повсеместно.

Точки контроля качества воды плохо выбраны в сети (например, их слишком много возле водохранилищ и станций хлорирования воды и мало или ни одной за пределами этих мест). Как таковые, они не дают достоверного представления о реальном качестве воды во всей водопроводной сети. Неочищенная вода действительно высококачественная, но ее качество снижается во время прохождения по водопроводной сети. Следовательно, этот показатель деятельности, в том виде, в котором он указан, не является показательным в том, что касается эффективности достижения оператором конечной цели – обеспечения потребителей безопасной питьевой водой во всех зонах обслуживаемой территории. В плане работ на 2008 г. оператор предусмотрел увеличение количества точек контроля в сети. Более того, в настоящее время создается новая лаборатория по контролю качества подаваемой воды и сточных вод. Она будет оснащена современным оборудованием, что позволит проводить анализ качества воды на высоком уровне.

Рекомендации

Спектр показателей деятельности, выбранный в данном договоре, обоснован и достаточен. Выбор правительства Армении можно считать надлежащей практикой. Действительно:

- количество показателей, выбранных в договоре, обосновано и адаптировано к национальной правовой основе. Оно ограничивается 4 основными группами показателей, что позволяет как властям, так и оператору сконцентрировать внимание на качестве мониторинга;
- тип выбранных показателей также можно считать уместным, так как они дают справедливую картину деятельности и эффективности работы оператора.

Однако возможно усовершенствовать определение и мониторинг этих показателей деятельности.

- В отношении бесперебойности услуг: рекомендуется отложить определение данных базисного года⁹ до даты начала договора (то есть до вступления договора в силу). В таком случае в договоре будет указываться ежегодное повышение целевых показателей этого индикатора, а не фиксированные цифровые значения. Действительно, использование улучшения в процентах облегчает внесение изменений, при необходимости, в базисные данные (нет необходимости ежегодно корректировать фиксированные годовые целевые значения). В качестве альтернативы по самым сложным показателям деятельности договором должен предусматриваться однолетний срок для арендатора и арендодателя для согласования методологии расчетов. Эта методология должна быть согласована и с аудитором.
- В отношении качества воды: рекомендуется проводить анализ качества воды в согласованных контрольных пунктах и проводить измерения в большем количестве пунктов, чем требуется законодательством. Для получения справедливых и более точных наблюдений показатель качества воды можно далее уточнить с точки зрения различных видов водопользования. Такие виды водопользования включают в себя

⁹ Данные базисного года – это данные, которые будут использоваться как ориентир, в соотношении с которым будет измеряться дальнейший прогресс в достижении показателей деятельности.

следующие: питьевая вода, вода только для бытовых нужд, вода только для небытовых нужд.

4. Тарифы и финансовые обязательства договаривающегося органа

4.1 Установление тарифов и ежегодный пересмотр тарифов

Представление и анализ

Тариф, предлагаемый оператором, утверждается Комиссией по регулированию общественных услуг. Он устанавливается в соответствии с условиями разрешения на пользование системой водоснабжения. Тариф, сформированный оператором, является результатом интеграции всех проектных затрат согласно техническому заданию (в том числе арендной платы).

С точки зрения государства методология установления тарифов увязывается с платежеспособностью населения и политическим решением о распределении бремени между потребителями воды и налогоплательщиками. Базисный тариф на воду установлен на уровне 144 драм/м³ (то есть 124 драм за водоснабжение и 20 драм за канализацию) и снизится до 89 драм (в постоянных драмах) через 10 лет согласно финансовому предложению участника тендера. Это демонстрирует приверженность оператора снижению уровня тарифа в соответствии с графиком снижения тарифа.

Разрешение на пользование системой водоснабжения выдается на весь срок действия договора. Тариф может пересматриваться ежегодно. Формула пересмотра включается не в контракт, а только в разрешение на пользование системой водоснабжения. Формула основана на четырех показателях, согласованных между арендодателем и арендатором, с тем чтобы покрывался средний рост затрат арендатора. Эти следующие показатели:

- розничный объем водоснабжения;
- годовая инфляция;
- валютный курс драм/евро;
- тарифы на электроэнергию.

Формула пересмотра тарифа основывается на объеме водоснабжения, но потери воды не учитываются. Это может привести к скрытому влиянию на расчет тарифа. Например, в первый год договора объем водоснабжения снизился, но объем потерь возрос, в результате чего потребители возмещали потери воды. Когда в формулу включаются потери воды, следует помнить о том, что наиболее значимым показателем является [м³ утечек/сутки/км трубы], а не [м³ проданной воды / м³ произведенной воды], который содержит в себе систематическую ошибку, так как включает в себя собираемость платежей, и не [м³ потребленной воды / м³ произведенной воды], который также содержит в себе систематическую ошибку, потому что из него не исключен фактор протяженности сети и фактор суточного потребления.

Более того, если ежегодная автоматическая корректировка тарифов, рассчитанная по формуле, приведет к повышению или снижению тарифа более чем на 30 процентов, договором предусматривается возможность временно приостановить корректировку и обсудить и пересмотреть новую ситуацию с Комиссией по регулированию. Следует также отметить, что договором предусматривается, что в случае сверхприбыли (прибыли после налогообложения, составляющей более 10 процентов годового оборота за соответствующий год) оператор должен потратить 50 процентов этой сверхприбыли в следующем году на реконструкцию объектов дополнительно к другим согласованным планам.

Оператор также несет ответственность за сбор тарифа. В первый год работы собираемость тарифа возросла с 78 процентов до 83 процентов, а ко времени проведения настоящего обзора она составляла около 89 процентов. Это улучшение обусловлено главным образом новыми процедурами управления.

КРОУ отвечает за мониторинг применения формул пересмотра тарифов. Первый пересмотр тарифов состоялся в мае 2007 г. Процесс прошел не так гладко, как ожидалось. Между оператором и КРОУ возникло разногласие о динамике розничного объема водоснабжения. Фактурируемый объем некоторых бюджетных потребителей (в основном государственных) значительно уменьшился в первый год работы. Это объяснялось тем фактом, что водомеры были неисправны, и фактурирование этих потребителей осуществлялось на основе расчетного потребления.

Разногласие касалось метода оценки объемов потребления: оператор оценивал фактурируемый объем на основе среднего потребления в предыдущие периоды, тогда как по закону потребление должно оцениваться на основе диаметра водомера (размера расходомера). Во втором случае общее оцениваемое потребление этих потребителей было бы значительно выше. Однако оператор решил сохранить справедливую оценку объемов воды, с тем чтобы поддерживать удовлетворительную собираемость платежей. КРОУ не согласилась с расчетом пересмотренных тарифов, так как при оценке объемов воды, поставляемой бюджетным потребителям, не применялся закон. Действительно, КРОУ считает, что сокращение водопотребления бюджетными потребителями было искусственно завышено в результате методологии, использованной оператором для оценки водопотребления.

Пересмотр тарифов, предложенный оператором, должен был компенсировать арендатору потерю дохода в связи с уменьшением водопотребления бюджетными потребителями. Однако повышение тарифов сказалось бы на всех потребителях, кроме бюджетных. По этой причине КРОУ провела дополнительный анализ объема водоснабжения на основе выборки, состоящей из 900 потребителей. Результаты этого обследования общедоступны¹⁰. В результате обследования тариф был повышен на меньшую величину, чем первоначально было рассчитано оператором (3 драма/м³ вместо 9 драм/м³). Наконец, было решено отложить повышение тарифа до четвертого года договора, чтобы сохранить последовательную ценовую политику¹¹, согласно которой базисный тариф начинает уменьшаться с четвертого года контракта. «Ереван Джур» дала согласие на отсрочку повышения тарифа только до второго года, и это исключительный случай.

Рекомендации

Разногласия по пересмотру тарифа показывают, что, хотя положение договора представлялось справедливым, на этапе выполнения договора все равно могут возникнуть проблемы. Это также демонстрирует необходимость точного определения базисного года и методологии установления тарифов в договоре. Все условия и элементы формулы пересмотра тарифа (например, объем водоснабжения) следует определить в контракте как можно более полно. Однако, так как в договоре невозможно заранее предусмотреть все возможные ситуации, в нем следует указать, как минимум, соответствующие механизмы урегулирования возможных ошибок (упущений), которые позволяют решать проблемы, которые могут возникнуть после

¹⁰ Краткое содержание и анализ результатов мониторинга объемов потребления питьевой воды на обслуживаемой территории ЗАО «Ереван Джур».

¹¹ Решения КРОУ №№ 223 А, 224 и 225.

подписания контракта. Регулирующий орган должен по возможности активно участвовать в решении этих проблем.

Сообщение информации о методе пересмотра тарифа только в разрешении на пользование системой водоснабжения недостаточно, в том числе потому, что РПСВ не предусматривается регулирование определенных вопросов, таких как метод расчета поставляемых объемов воды. В идеале арендатор будет лучше защищен, если формула пересмотра тарифа будет включена непосредственно в договор (подобно тому, как она включается во многие договоры) и даже будет представлена в запросе предложений. Согласование формулы тарифов с самого начала значительно снижает риск возникновения потенциальных конфликтов в будущем.

Что касается сверхприбыли, похвально то, что договором предусматривается выделение половины этой прибыли на дополнительные работы по реконструкции сверх согласованных работ. Такой механизм компенсации в случае высокой прибыли или убытков, несомненно, помогает поддерживать надлежащее макроэкономическое равновесие проекта.

Таким образом, рекомендуется следующее:

- когда это разрешается национальной правовой основой (что в настоящее время не так в Армении), основную формулу пересмотра тарифа следует включить в договор, так как это помогает оператору лучше контролировать риски, связанные с пересмотром тарифов. Такая ясность также повысит привлекательность договора.
- более того, в формуле пересмотра тарифа должны учитываться потери воды. Это позволит избежать наказания потребителей и оплаты ими этих потерь. Предпочтительным показателем учета потерь воды должен быть [м^3 утечек/сутки/км трубы].

4.2 Инвестиции, связанные со ссудой Всемирного банка

Представление и анализ

Участие Всемирного банка и наличие ссуды Всемирного банка были крайне важны для привлечения частной компании к управлению компанией по водоснабжению Еревана. Весь проект Всемирного банка называется «Проект водоснабжения и канализации Еревана» (ПВКЕ). Фонд ПВКЕ финансируется частично за счет ссуды Всемирного банка и частично – правительством Армении. Основные инвестиции, финансируемые из этого фонда, касаются следующего¹²:

- энергосбережение: 10,5 миллиона долл. США, в том числе 5 миллионов долл. США на реконструкцию распределительных сетей и 5 миллионов долл. США на секторизацию оставшихся водораспределительных систем;
- повышение надежности водоснабжения и операционного контроля: 6,75 миллиона долл. США;
- сокращение загрязнения окружающей среды: 1,5 миллиона долл. США.

ПВКЕ имеет своей целью осуществить все основные требуемые инвестиции, в отличие от Программы расширенного технического обслуживания и ремонта (ПРТОР), которая

¹² Из Ориентировочного плана инвестиций ПВКЕ, включенного в договор (приложение 9).

финансируется оператором (8,87 миллиарда драм) и направлена на инвестирование в техническое обслуживание и ремонт. Кроме того, оператор привержен финансированию – из собственных источников – оборудования в размере приблизительно 6 миллионов евро.

Средства по ссуде были помещены в Фонд Проекта водоснабжения и канализации Еревана, которым управляет Контора по мониторингу проекта (КМП) Всемирного банка в Ереване. Однако оператор отвечает за планирование, разработку и ведение тендерной документации, тендер и наблюдение за работами, финансируемыми из средств Фонда. Новые активы, созданные за счет средств Всемирного банка, остаются государственной собственностью, но они передаются в управление оператору на период действия договора.

Существует ориентировочный план инвестиций, связанный с ссудой Всемирного банка, указанный в запросе предложений. Согласно договору через 3 месяца после подписания договора оператор должен предложить уточненный план инвестиций на первые 5 лет. На основе ориентировочного плана инвестиций оператор обязан составлять годовые инвестиционные планы, которые должны утверждаться правлением проекта. Все услуги по закупке должны соответствовать правилам Всемирного банка о закупках, указанным в Руководстве по закупкам. Хотя оператор отвечает за организацию тендера, заявки оцениваются комитетом по закупкам. В этом комитете всегда присутствует представитель КМП. Все контракты с поставщиками подписываются как оператором, так и КМП, но фактическая оплата осуществляется КМП. Действительно, роль КМП в том, что касается инвестиций, сводится к комментариям относительно соответствия годовых инвестиций ориентировочному плану и правилам Всемирного банка.

Процедура закупок включает в себя следующие шаги¹³:

- оператор разрабатывает, относительно самостоятельно, спецификации по договору для Государственного комитета по воде, который несет за него ответственность;
- спецификации утверждаются КМП;
- оператор отвечает за приглашения на тендер;
- заявки оцениваются комитетом по закупкам арендатора (КЗА), в котором присутствует представитель КМП;
- после выбора оферты КЗА оператор подготавливает контракт поставщика и подписывает его вместе с КМП;
- платежи являются обязанностью КМП после утверждения оператором.

Стоит отметить, что при выборе поставщиков оператор не должен раскрывать имена участников тендера до окончательного выбора победителя. Такая процедура позволяет избежать взаимодействия с участниками тендера до фактического объявления победителя. Кроме того, во время бесед было отмечено, что Государственный комитет по воде также принимает участие в закупках, если сумма контракта превышает 200 тысяч долларов США.

Вся процедура закупок служит для оператора сильным инструментом эффективного контроля за инвестиционными расходами. Однако это громоздкая и длительная процедура, которая может задержать выполнение инвестиционной программы. «Ереван Джур» недавно укрепила свою команду по управлению закупками, с тем чтобы держать под контролем такие задержки. Кроме того, необходимо оценить присутствие КМП в процессе оценки заявок с точки зрения фактической дополнительной пользы.

¹³ Ср. договор, статья 5.3.1.

Рекомендации

Что касается инвестиций Всемирного банка, договор разработан тщательно и охватывает все основные вопросы, которые необходимо учесть.

Описанная процедура закупок не является общепринятой в международной практике. Такая полная процедура рекомендуется, так как она помогает оператору контролировать затраты, связанные с договорами субподряда. Следовательно, она может быть рекомендована как надлежащая практика. Однако в связи с количеством шагов этой процедуры процесс заключения договора может оказаться длительнее, чем ожидается, и привести к задержке в выполнении инвестиционной программы. Таким образом, рекомендуется следующее:

- такую процедуру следует проводить при помощи сильной команды по закупкам;
- сроки осуществления процедуры следует пересмотреть, чтобы сделать ее более реалистичной. Подобной процедурой должно предусматриваться достаточно времени, чтобы все шаги осуществлялись плавно. Чтобы ориентировочные и годовые инвестиционные планы были выполнимыми, их следует скорректировать и сделать совместимыми с процедурами закупок.

5. Финансовые штрафы и стимулы

Представление и анализ

Договором предусматриваются финансовые штрафы во всех случаях несоблюдения показателей деятельности. Они детально излагаются в отдельном приложении. Наиболее крупные штрафы налагаются, когда не выполняется показатель бесперебойности услуг¹⁴: штрафы уплачиваются в местной валюте. Штрафы рассчитываются независимым аудитором. Договором не предусматриваются какие-либо стимулы, связанные с показателями деятельности.

Например, штраф за невыполнение основного показателя (бесперебойность водоснабжения) составляет 30,24 миллиона драм за каждый процентный пункт ниже годовых нормативов деятельности, указанных в договоре. Однако максимальный размер штрафа ограничивается 3 процентами общих доходов, полученных в календарном году.

Договором не предусматривается штраф за невыполнение Программы расширенного технического обслуживания и ремонта (ПРТОР). ПРТОР направлена на улучшение состояния объектов по договору помимо их простого поддержания в состоянии, в котором они находились в момент передачи. В договоре даже установлен минимальный уровень ежегодных расходов в этой связи.

Хотя логично, чтобы оператор осуществлял инвестиции, указанные в ПРТОР, чтобы соответствовать требованиям в отношении показателей деятельности, отсутствие штрафов в этой части договора (приложение 8 договора) может привести к спору в случае невыполнения оператором договорных требований по ПРТОР.

¹⁴ Ср. договор, приложение 8.

Рекомендации

- Рекомендуется включить в договор штрафы или соглашение об урегулировании споров по всем требованиям договора, а не только по требованиям в отношении показателей деятельности.

6. Мониторинг выполнения договора

Представление и анализ

Для мониторинга выполнения договора им предусматривается регулярное представление отчетности оператором. Сюда относятся как годовые, так и полугодовые отчеты, равно как и определенные разовые¹⁵ и специальные отчеты.

Договором устанавливаются и требования к отчетности. Некоторые из них весьма конкретны и детальны, особенно в отношении представления отчетности о деятельности. Например, требуется представлять информацию о новых подключениях, незаконных подключениях, сводную информацию о работе и техническом обслуживании – в разбивке по источникам, системе передачи, распределительной системе, канализационной системе, потреблению электроэнергии, бесперебойности водоснабжения, результатам мониторинга качества воды, отчеты об обслуживании потребителей.

Однако точный формат и содержание отчетов решено определить на более позднем этапе. Договором предусматривается, что эта работа будет выполнена оператором совместно с независимым техническим аудитором. За мониторинг точности отчетности отвечает аудитор.

КМП и Комиссия по регулированию являются основными органами мониторинга: первый – качества услуг и качества воды (ст. 1.2.5 запроса предложений), второй – применения тарифа. Независимый технический аудитор должен представить отчет по данным базисного года в течение 30 дней со дня вступления договора в силу, а у арендатора есть 60 дней для его утверждения или представления замечаний. Хотя взаимное согласие по начальным данным весьма важно, 60 дней представляются довольно коротким сроком для проверки точности некоторых из этих данных и дачи официального согласия.

Рекомендации

Обеспечить успех партнерства можно только путем эффективного применения и внедрения всех имеющихся инструментов сторонами, прямо и косвенно участвующими в договоре. Данный договор предоставляет достаточно инструментов для эффективного мониторинга его выполнения. Вопрос заключается в том, как регулирующий орган и правительство воспользуются всей этой информацией и смогут ли они проверить данные. Таким образом, рекомендуется следующее:

- Правительству следует принимать активное участие в мониторинге выполнения договора, даже если технический аудитор играет решающую роль в этом процессе.

¹⁵ Например, отчет по данным базисного года, обновленный план действий в нештатной ситуации, бизнес-план на первый год договора и т.д.

7. Обеспечение выполнения контракта и механизмы урегулирования споров

Представление и анализ

Договором предусматривается, что обе стороны будут действовать добросовестно и не в ущерб интересам друг друга. Договором предусматривается, что все конфликты разрешаются прежде всего мирно посредством обсуждения и достижения взаимовыгодного решения. Им также допускается участие посредника, третьей стороны, имеющей достаточные знания в водном хозяйстве, способной выносить суждение по проблеме и предложенным решениям. Посредник может проводить консультации со сторонами отдельно, но его решение не является обязательным для сторон и не может быть использовано сторонами в судебных разбирательствах, если дело будет передано в суд. Расходы в связи с работой посредника несут обе стороны в равной степени.

Механизмом разрешения конфликтов последней инстанции является арбитражный суд. Предусматривается, что арбитраж осуществляется Лондонским судом международного арбитража¹⁶ в соответствии с правилами арбитражного производства Комиссии ООН по праву международной торговли¹⁷. Арбитром должен быть признанный международный эксперт по разрешению споров, касающихся услуг ВКХ, который не является гражданином Армении или страны происхождения участника тендера или оператора. В договоре также разъясняется значение страны происхождения применительно к каждой из сторон.

В договоре признается, что невозможно указать все возможные случаи потенциальных конфликтов интересов. Вместо этого им предусматриваются важнейшие механизмы решения таких проблем. Им определяются основные механизмы разрешения конфликтов – начиная от добросовестной деятельности, посредством обсуждения и нахождения взаимовыгодного решения, привлечения посредника, до обращения в международный арбитраж. Эти механизмы основаны на образцах лучшей международной практики.

Рекомендации

Пока конфликтов между сторонами не возникало. В целом, механизмы разрешения конфликтов соответствуют международным нормам, и конкретные рекомендации не предлагаются.

8. Основные риски и механизмы смягчения рисков

Представление и анализ

Выполнение контрактов, основанных на показателях деятельности, часто сопряжено с различными рисками. К числу основных рисков относятся операционные риски, риск доходов и финансовые риски, страховые и политические риски.

¹⁶ Лондонский суд международного арбитража (ЛСМА) (LCIA) – это учреждение, расположенное в Лондоне, оказывающее услуги международного арбитража. ЛСМА является международным учреждением, служащим форумом для осуществления производства по урегулированию споров всех сторон, независимо от их местоположения и правовой системы.

¹⁷ Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) (UNCITRAL) 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.

Операционные риски являются основными рисками, выявленными в договоре аренды «Ереван Джур». Действительно, договор включает в себя пункт о чрезвычайных событиях (ср. договор, статья 7.14), который можно резюмировать следующим образом:

- если арендатор несет ответственность за событие **или** если арендатор не несет ответственности, но финансовые последствия составляют не более 50,4 миллиона драм в договорный год, арендатор несет сопряженные издержки;
- если финансовые последствия превышают 50,4 миллиона драм в договорный год, сопряженные издержки распределяются между арендатором и арендодателем в результате переговоров между сторонами.

С начала действия договора этот пункт использовался уже дважды, но суммы были умеренными и были включены в резервы бизнес-плана.

Более того, в договоре также содержится пункт об экономическом равновесии (ср. договор, статья 3.8.7), защищающий арендатора от событий (не только чрезвычайных), которые могут иметь экономические последствия, превышающие 126 миллионов драм. Следовательно, четко определена финансовая ответственность за сумму менее 50,4 миллиона драм (ответственность несет арендатор) и более 126 миллионов драм (ответственность несет арендодатель). Однако отсутствие постоянных правил распределения финансовых последствий между этими двумя пороговыми уровнями ведет к следующему:

- непривлекательность тендера: в таком случае участники тендера могут быть склонны предусматривать в бизнес-планах крупные резервы. Если участник тендера получает контракт, это может привести к наказанию потребителей (резервы будут действительно включены в тариф);
- серьезный риск спора, если стороны не смогут договориться о распределении финансовых последствий, когда финансовые последствия превышают пороговый уровень.

Другие виды рисков, как представляется, надлежащим образом принимаются во внимание в договоре:

- **риск доходов и финансовый риск** будут смягчаться посредством формулы пересмотра тарифа;
- **страховые риски** будут смягчаться благодаря тому, что договор выполняется оператором частного сектора. Действительно, местный оператор, принадлежащий глобальной компании, пользуется преимуществами сильных механизмов перестрахования, имеющихся в распоряжении глобальной компании. «Ереван Джур» застрахован армянской компанией в соответствии с требованиями договора, но перестрахован международными компаниями, которые уже работают в «Véolia Water» в других странах;
- оператор полагает, что в Армении, по сравнению с некоторыми другими странами ВЕКЦА, нет конкретных **политических рисков**.

Рекомендации

- В отношении **операционных рисков**, для их лучшего смягчения рекомендуется, чтобы в договоре были точнее определены правила распределения финансовых последствий чрезвычайных событий в сумме от 50,4 миллиона драм до 126 миллионов драм.
- Что касается **страховых рисков**, участие глобальной частной компании можно считать образцом лучшей практики, так как это делает механизм страхования сильнее и надежнее.

9. Управление персоналом

Представление и анализ

Договором предусматривается, что прием на работу местного персонала следует осуществлять в соответствии с применимым трудовым законодательством страны. В настоящее время трудоустройство регулируется Трудовым кодексом и законом «О занятости». Договором предусматривается, что в первый год неуправленческий персонал трудоустраивается на финансовых условиях, по крайней мере, аналогичных финансовым условиям, которые предлагались предыдущим работодателем, или лучше их. После второго года договор разрешает оператору увольнять и сохранять любой персонал по своему усмотрению, но с соблюдением действующего трудового законодательства. В первый год договора количество работников уменьшилось с 1 788 приблизительно до 1 400. Сотрудники, потерявшие работу, получили компенсации в соответствии с законодательством.

Стоит отметить, что согласно договору оператор обязан обучать персонал современным методам управления и представлять учебные планы на каждый год контракта. В соответствии с информацией, представленной оператором, разработана и выполняется комплексная программа подготовки персонала. Эта программа предназначена для руководящего звена, специалистов и технического и административного персонала. Программа включает в себя учебные курсы по коммерческим отношениям, отношениям с потребителями, финансовому управлению (в частности «Получение и развитие знаний о финансовом управлении»), курсы по управлению и обязательные курсы (в частности «Повышение квалификации в области контроля за качеством питьевой воды» и «Техника безопасности на рабочем месте»).

Рекомендации

Какие-либо конкретные вопросы по этой теме в ходе бесед не поднимались. Запросом предложений не устанавливаются какие-либо конкретные ограничения и обязательства оператора в отношении количества работников, которое должно быть сохранено в компании, созданной участником торгов.

10. Прозрачность

Представление и анализ

Как говорилось выше, в договор заложен ряд сдержек и противовесов для обеспечения прозрачности и подотчетности оператора, в частности финансовая и техническая отчетность в соотношении с установленными показателями деятельности, а также тщательный мониторинг выполнения договора техническим аудитором и КМП Всемирного банка.

КМП является местным субъектом, созданным правительством Армении для управления и администрирования выполнения Инвестиционной программы ПВКЕ. Хотя КМП не является непосредственной стороной договора, оно обладает широкими полномочиями на его выполнение. Когда выполнение договора осложнено или процедуры закупок слишком обременительны и в них участвует несколько заинтересованных сторон, не обязательно являющихся подписантами договора, процесс в целом может затрудниться или замедлиться. Это может привести к сложностям в осуществлении контроля за такими договорами.

Прозрачность и надлежащее управление водными ресурсами – весьма чувствительные вопросы выполнения контрактов, основанных на показателях деятельности. Только требований о представлении отчетности не всегда достаточно для обеспечения прозрачности. Надлежащее управление водными ресурсами и общая атмосфера борьбы с коррупцией являются ключевыми факторами успешного выполнения контрактов, основанных на показателях деятельности.

Рекомендации

- Во избежание вмешательства, превышения расходов и задержек в выполнении инвестиционной программы рекомендуется включить в договор четкое определение ролей и обязанностей всех заинтересованных сторон, участвующих в реализации проекта и процессе закупок.
- Кроме того, следует проводить внешний аудит для проверки соответствия требованиям осуществляемых процедур и выявления расхождений и ошибок. Отчеты о таких аудитах должны быть общедоступны.

11. Публичная информация

Представление и анализ

Количество потребителей «Ереван Джур» составляет 325 550 по водоснабжению и 316 250 по водоотведению. Что касается водоснабжения, потребители распределены следующим образом: 95 процентов являются бытовыми потребителями, 4 процентов – коммерческие и 1 процент – бюджетные потребители. Коммерческие и бюджетные потребители определяются как «юридические лица», и вместе они потребляют около 42 процентов подаваемой воды.

По данным оператора, среднегодовое потребление составляет от 80 м³ (квартира) до 120 м³ на одно домашнее хозяйство. Следовательно, среднегодовой счет составляет около 13 840 – 20 760 драм в год, включая НДС (НДС составляет 20,14 процента). По оценкам оператора, счет в размере 20 760 драм в год составляет около 2 процентов среднего дохода домашних хозяйств в Ереване, что соответствует показателю финансовой приемлемости Всемирного банка для стран с таким уровнем дохода.

В настоящее время в стране нет специальных государственных социальных программ по воде для поддержки потребителей с низкими доходами и социально незащищенных потребителей. Есть Программа семейных пособий, но в ее рамках финансируется широкий спектр потребностей и ее не достаточно для того, чтобы помочь малоимущим домашним хозяйствам оплачивать счета за воду. Существует также общественный фонд «Парос», помогающий самым малоимущим потребителям финансировать установку водомеров с погашением финансирования в течение двух лет. Самые малоимущие потребители определяются на основе информации, которая регистрируется и управляется Городским муниципалитетом г. Еревана.

Нормативными требованиями о процедуре пересмотра тарифов не предусматривается необходимость учитывать при расчете тарифа платежеспособность и готовность потребителей платить за услуги ВКХ. Несмотря на тот факт, что Водным кодексом устанавливается требование использовать регулирование тарифов, должным образом принимая во внимание качество услуг и платежеспособность потребителей, КРОУ не проводит подобных исследований, осуществляя регулирование.

Рекомендации

- Правительство может принять специальную социальную программу поддержки потребителей с низкими доходами и обеспечения финансовой приемлемости воды. Такая программа может повысить привлекательность страны для операторов частного сектора.

ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ

1. Основные выводы

Анализ, представленный в настоящем отчете, показывает, что договор аренды хорошо разработан и в него заложены все основные элементы, которые должны быть включены в такой договор. Договор как таковой носит вполне комплексный характер и отвечает большинству международных стандартов. Договор предоставляет оператору достаточно инструментов для сохранения контроля над основными финансовыми рисками. Кроме того, договор выполняется после 5-летнего контракта на управление, что значительно облегчает выполнение договора аренды. Однако после полутора лет его выполнения возникли некоторые трудности. В ходе обзора были выявлены следующие основные проблемы:

- расхождения между законом и разрешением на водопользование в отношении платежей за воду;
- неточность базисной информации (например, о жалованье работников);
- точное и четкое определение данных базисного года для показателей деятельности (бесперебойности водоснабжения, качества воды, обслуживания потребителей и жалоб);
- применение формулы ежегодного пересмотра тарифа;
- трудности мониторинга показателей деятельности;
- неточность многих аспектов договора, касающихся передачи и поглощения основных средств и основных технических терминов и определений.

2. Краткое изложение выявленных образцов лучшей практики и рекомендаций

2.1. Повышение привлекательности страны для внедрения контрактов, основанных на показателях деятельности

Всестороннее реформирование водохозяйственного сектора, в том числе с участием частного сектора, равно как и правильная последовательность этих реформ играют решающую роль. **Предварительный опыт, полученный по контракту на управление**, является ключевым и может быть рекомендован как надлежащая практика. Однако выгоды, извлеченные из предыдущего контракта на управление, усилятся, если договор аренды последует немедленно за контрактом на управление. В таком случае рекомендуется подготовить договор аренды заранее, с тем чтобы избежать (затяжного) переходного периода между двумя контрактами.

Создание **социального фонда** для поддержки потребителей с низкими доходами и повышения финансовой приемлемости воды для них сделает страну более привлекательной для развития государственно-частных партнерств.

2.2. Улучшение контракта, основанного на показателях деятельности

а. Улучшения, касающиеся этапа подготовки контракта

Отбор оператора

Тариф на воду как единственный критерий отбора является надлежащей практикой, так как делает возможным справедливое, прозрачное и всестороннее сопоставление заявок.

Подготовка контракта

По этапу подготовки контракта выработано три основных рекомендации:

- комплекс **данных тендерного процесса**, используемых в бизнес-плане участника тендера до даты вступления договора в силу, следует обновить как можно полнее до вступления договора в силу. Это крайне важно, особенно если дата вступления договора в силу отдалена от периода подготовки тендера;
- для облегчения процесса передачи активов **оценку активов** следует проводить в первые шесть месяцев действия договора при поддержке внешних консультантов;
- **расхождения между правовыми условиями и контрактом** следует выявить на этапе подготовки контракта. Согласованность контракта (в частности его содержания и срока действия) и всех связанных с ним правовых документов (например, разрешений на водопользование и разрешений на пользование системой водоснабжения) следует проверить на этапе подготовки контракта.

б. Улучшения, касающиеся содержания контракта

Показатели деятельности

Было найдено два образца лучшей практики, внедренной посредством договора:

- использование **ограниченного количества показателей деятельности**;
- выбор **соответствующих показателей деятельности**, дающих справедливое представление о деятельности и эффективности оператора.

По итогам анализа возникло три блока основных рекомендаций:

- **определение базисных цифровых значений** показателей деятельности следует отложить до даты вступления договора в силу, и договором должны предусматриваться годовые целевые показатели, определенные как улучшение в процентах (например, в случае показателя бесперебойности услуг). В качестве альтернативы по самым сложным показателям деятельности договором должен предусматриваться однолетний срок для арендатора и арендодателя для согласования методологии расчетов. Эта методология должна быть согласована и с аудитором;
- целевые показатели должны быть **репрезентативными для реальной деятельности** оператора во всей сети (например, показатель качества воды) и включать в себя большее количество контрольных точек для более широкой оценки качества воды;

- **определение некоторых терминов договора следует уточнить** (таких как крупные прорывы, чрезвычайная ситуация, существенные поломки, работы по техническому обслуживанию), особенно когда эти термины связаны с показателями деятельности. Размытое определение этих терминов порождает возможность конфликтов и напряженности в отношении между сторонами. Однако, так как в контракте невозможно заранее предусмотреть все возможные ситуации, в нем следует указать, как минимум, соответствующие механизмы урегулирования возможных ошибок (упущений), которые позволят решать проблемы, которые могут возникнуть после подписания контракта.

Тарифы

В отношении тарифов предлагаются две основные рекомендации:

- для того чтобы сделать пересмотр тарифов более прозрачным, рекомендуется включить **формулу пересмотра тарифа** непосредственно в договор, если это возможно, учитывая действующую национальную правовую основу (в настоящее время это невозможно в Армении). Такая ясность также повышает привлекательность контракта;
- более того, в формуле пересмотра тарифа должны учитываться потери воды, что позволит избежать наказания потребителей и оплаты ими этих потерь. Предпочтительным показателем учета потерь воды должен быть [м³ утечек/сутки/км трубы].

Процедуры закупок

Процедуру закупок, предусмотренную договором, можно считать образцом лучшей практики, так как она носит всеобъемлющий характер и помогает оператору контролировать затраты, связанные с договорами субподряда.

Однако в связи с большим количеством шагов этой процедуры процесс заключения договоров с поставщиками может оказаться более длительным, чем ожидается, и привести к задержке в выполнении инвестиционной программы. Рекомендуется, чтобы процедура закупок такого рода проводилась при помощи **группы квалифицированных специалистов по закупкам**. Сроки осуществления процедуры следует пересмотреть, чтобы сделать ее более реалистичной.

Штрафы

Рекомендуется включить в договор штрафы не только за невыполнение показателей деятельности, но и в других соответствующих случаях, особенно непосредственно влияющих на повышение качества услуг, например, таких как Программа расширенного технического обслуживания и ремонта (ПРТОР) (если не достигается предусмотренный минимальный уровень расходов по ПРТОР по каждому году договора).

Смягчение рисков

Для более эффективного смягчения операционных рисков рекомендуется точнее определить в договоре правила распределения финансовых последствий чрезвычайных событий, то есть устранить разрыв в финансовых обязательствах сторон между двумя указанными суммами (50,4 миллиона драм и 126 миллионами драм), как в случае договора «Ереван Джур».

Что касается смягчения страховых рисков, выполнение договора аренды глобальной частной компании можно считать образцом лучшей практики, так как это делает механизм страхования сильнее и надежнее.

в. Улучшения, касающиеся выполнения договора

Партнерство может быть успешным только при эффективном применении и внедрении всех имеющихся инструментов. Договором предусматривается достаточно инструментов эффективного мониторинга его выполнения. Хотя роль технического аудитора является решающей в этом процессе, правительству также следует активнее участвовать в мониторинге выполнения договора.

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, Republic of Armenia (2003), “*Poverty Reduction Strategy Paper*”, 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, Kampala.

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 договором аренды

Соглашения по договору аренды между Государственным комитетом по воде, сообществами Республики Армения, арендатором «Ереван Джур» и участником тендера «Véolia Water»:

- Соглашение о дате вступления в силу договора аренды, март 2006 г.

- Соглашение № 1, май 2006 г.
- Соглашения №№ 2, 3, 4 о передаче объектов по договору аренды, май 2006 г.
- Соглашение о приемке и передаче материальных и нематериальных объектов, июнь 2006 г.
- Соглашение о передаче оборудования и материалов, принадлежащих КВЕ и персоналу ГКВ, июнь 2006 г.
- Приложение к Соглашению о передаче оборудования и материалов, принадлежащих КВЕ и персоналу ГКВ, август 2006 г.
- Соглашение о внесении изменений в договор аренды, сентябрь 2007 г.

Правительство Республики Армения (2005 г.), *«Договор аренды системы водоснабжения на обслуживаемой территории Закрытого акционерного общества «Предприятие ВКХ Еревана»»*, Ереван.

Правительство Республики Армения и Международная ассоциация развития (2005 г.), *«Кредитное соглашение на цели развития между Республикой Армения и Международной ассоциацией развития»* (Проект водоснабжения и канализации Еревана, кредит номер 4038 АМ), Ереван.

Правительство Республики Армения (март 2006 г.), *«Резюме и анализ результатов мониторинга объемов потребления питьевой воды на обслуживаемой территории «Ереван Джур»»*, 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*, Ереван.

КРОУ (Комиссия по регулированию общественных услуг) (2007а), *Решение № 39А «Об утверждении основных положений разрешения на пользование системой водоснабжения, которое будет выдано будущему арендодателю Закрытого акционерного общества «Предприятие ВКХ Еревана»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2007б), *Решение № 225А «Об определении тарифов на оказание услуг питьевого водоснабжения и водоотведения потребителям ЗАО «Ереван Джур»»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2007в), *«Резюме и анализ результатов мониторинга объемов потребления питьевой воды на обслуживаемой территории ЗАО «Ереван Джур»»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2006а), *Решение № 223 А «О пересмотре решения № 88 от 30 мая 2006 г. Комиссии по регулированию общественных услуг»*, КРОУ, Ереван.

КРОУ (2006б), *Решение № 224 А «О пересмотре решения № 88 от 30 мая 2006 г. Комиссии по регулированию общественных услуг»*, КРОУ, Ереван.

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

КРОУ (2004), *Решение № 43 «О минимальных требованиях к нормативам качества услуг питьевого водоснабжения для бытовых нужд, представленных предприятием ВКХ Еревана»*, 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 водохозяйственного сектора 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 договоре

Общие положения	
Договаривающийся орган	Государственный комитет водного хозяйства при Министерстве территориального управления
Оператор	«Ереван Джур» («Véolia Water»)
Тип контракта	Договор аренды
Дата заключения, дата вступления в силу, срок действия, возможность продления	Договор подписан 14 декабря 2005 г. Вступил в силу 1 июня 2006 г. Срок действия: 10 лет Продление возможно в случае согласия обеих сторон, и если арендодатель уведомит арендатора как минимум за 6 месяцев до первоначальной даты истечения договора ¹⁸
Сфера применения договора	
Обслуживаемая территория	Муниципалитет Ереван и 32 поселка вокруг 325 552 подключенных клиентов ¹⁹
Виды деятельности	Производство питьевой воды Водоснабжение Водоотведение Очистка сточных вод (первичная очистка)
Осуществление деятельности и мониторинг	
Осуществление деятельности / обязательства оператора	Главными обязательствами оператора являются следующие ²⁰ : 1. Техническое управление, в частности: - эксплуатация сооружений водоснабжения и канализации, в том числе финансирование оборудования в размере 6,4 миллиона евро (транспортных средств, строительных машин, информационных технологий, информационно-графической системы, материалов для обнаружения утечек, наблюдения за производством воды) - управление реализацией Проекта водоснабжения и канализации Еревана (ПВКЕ) 2. Управление коммерческими вопросами 3. Реализация Программы расширенного технического обслуживания и ремонта (ПРТОР) в размере минимум 8,87 млрд. драм на протяжении срока действия договора 4. Выплата арендной платы 5. Представление отчетности в соответствии с требованиями договора
Показатели деятельности	Основные показатели деятельности ²¹ : - бесперебойность услуг - качество воды - рассмотрение жалоб потребителей
Отношения между потребителями и оператором	Рассмотрение жалоб потребителей входит в показатели деятельности. Оператор также должен обеспечить водоснабжение

¹⁸ Ср. договор, статья 3.6.

¹⁹ По данным подразделения по реализации проекта.

²⁰ Ср. договор, статья 7.2 и приложение 2.

²¹ Ср. договор, приложение 6.

	в случае аварий и проведения работ в сети
Техническое обслуживание / ремонт и новые инвестиции	
Ответственность и финансирование инвестиций в техническое обслуживание / ремонт	Оператор полностью отвечает за инвестиции в техническое обслуживание и ремонт посредством ПРТОР
Ответственность за новые инвестиции и их финансирование	Ответственность: оператор под контролем Конторы по мониторингу проекта (КМП) Финансирование: ссуда Всемирного банка РА: 18,75 миллиона долл. США

Финансовые положения	
Вознаграждения сторон	Оператор получает оплату из тарифа на воду и выплачивает арендную плату договаривающемуся органу. Арендная плата определена в договоре: всего 4 млрд. драм за весь срок действия договора ²² Договор включает в себя пункт о нарушении экономического равновесия (статья 3.8.8)
Структура тарифа	Структура тарифа определена в разрешении на пользование системой водоснабжения: <ul style="list-style-type: none"> - единая ставка тарифа на услуги питьевого водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод - 10-летний базисный тариф, обновляемый ежегодно
Условия пересмотра тарифа	<ul style="list-style-type: none"> - Ежегодное обновление, которое утверждается Комиссией по регулированию общественных услуг (КРОУ), главным образом на основе 4 показателей: объема водоснабжения розничных потребителей, годовой инфляции, валютного курса драма/евро, тарифов на электроэнергию - процедура переговоров с КРОУ, если годовая корректировка превышает 30 процентов
Контроль и отчетность	
Контроль государственных структур	<p>Функции КМП четко определены в договоре. КМП отвечает главным образом за следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> - платежи и управление фондом - подписание контрактов с поставщиками - информационное взаимодействие с головной конторой Всемирного банка - письменное информационное взаимодействие с поставщиками - рассмотрение и утверждение отчетов, представленных арендатором - назначение одного члена в Комитет по закупкам арендатора <p>Правление проекта отвечает за утверждение годового плана Фонда ПВКЕ</p> <p>КРОУ контролирует следующее:</p>

²² Ср. договор, приложение 1.

	<ul style="list-style-type: none"> - корректировку тарифов - качество услуг (качество подаваемой воды, качество сбрасываемых вод, минимальный период бесперебойных услуг)
Представление отчетности оператором	<p>Требования к отчетности изложены в приложении 7 к договору:</p> <ul style="list-style-type: none"> - отчет по данным базисного года (первоначальные значения показателей деятельности) - годовые отчеты (в частности годовая финансовая отчетность) - полугодовая отчетность по деятельности, оцененной независимым аудитором
Независимый технический аудитор	<p>Независимый технический аудитор выбирается договаривающимся органом по согласованию с оператором. Он нанимается совместно арендодателем и арендатором, представляет компанию с высокой репутацией; первые 5 лет оплачивается из ссуды Всемирного банка, а последние пять лет – арендатором</p> <p>Он отвечает главным образом за следующее²³:</p> <ul style="list-style-type: none"> - составление отчета по данным базисного года - выверка передачи активов (в том числе стоимости активов) - оценка соответствия оператора требованиям договора (показателям деятельности и отчетности) - расчет штрафов
Гарантии и санкции	
Гарантии	Арендатор учреждается и существует в соответствии с законодательством Армении. Арендатор находится в полной собственности участника тендера
Арбитражное разбирательство	Арбитражное разбирательство осуществляется по правилам ЮНСИТРАЛ в Лондонском суде международного арбитража ²⁴
Изменение применимого законодательства	<p>Договором предусматривается справедливая защита обеих сторон в случае изменения применимого законодательства. Действительно, если изменение законодательства, согласованное между сторонами, ведет к чистым издержкам или чистой экономии арендатора в размере более:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25,2 млн. драм в любом договорном году или - 50,4 млн. драм с даты вступления договора в силу, <p>с КРОУ можно обсуждать чрезвычайную корректировку тарифа²⁵</p>
Финансовые штрафы	<p>Финансовые штрафы, связанные с невыполнением показателей деятельности</p> <p>Основные штрафы основываются на показателе бесперебойности услуг²⁶: 30,24 миллиона драм за каждый процентный пункт ниже стандарта деятельности, указанного в договоре, максимум до 3 процентов общего дохода от услуг</p>
Чрезвычайные меры	Оператор покрывает любые издержки, связанные с чрезвычайными событиями (вызванными третьей стороной или договаривающимся

²³ Ср. договор, статья 6.7.1.

²⁴ Ср. договор, статьи 12. 6 и 12.9.

²⁵ Ср. договор, статья 3.8.7.

²⁶ Ср. договор, приложение 8.

	органом) в пределах 50,4 миллиона драм Издержки сверх этого лимита распределяются между сторонами ²⁷ посредством переговоров
Ответственность оператора	
Обязательства по страхованию	Оператор обязан заключить следующие виды договоров страхования, каждый из которых на следующую минимальную сумму ²⁸ : <ul style="list-style-type: none"> - автострахование третьих лиц: 252 миллиона драм - страхование ответственности третьих лиц: 504 миллиона драм - страхование профессиональной ответственности: 504 миллиона драм
Организация деятельности	
Персонал оператора	Оператор нанимает местный персонал в соответствии с применимым трудовым законодательством. Существует еще одно важное требование: в первый год договора оператор обязан сохранять уровень жалования всего местного персонала ²⁹
Производственные активы	
Передача активов в начале действия договора	Передача активов в начале действия договора будет осуществляться под контролем КМП
Дальнейшие действия с активами по завершении действия договора	Активы должны быть переданы обратно государству в состоянии, пригодном для продолжения работы объекта в соответствии с установленными стандартами деятельности в течение не менее 5 лет ³⁰

²⁷ Ср. договор, статья 7.14.4.

²⁸ Ср. договор, статья 7.8.

²⁹ Ср. договор, статья 11.1.

³⁰ Ср. договор, статья 4.4.

**Приложение IV: Список лиц, с которыми проведены беседы в ходе миссии по проведению
обзора**

***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 Ессаан, Начальник отдела, Программа по водному хозяйству

КМП Всемирного банка Компании по водоснабжению Еревана

Гарник Алексанян, Директор подразделения по проектам муниципального развития

Ванда Варжапетян, Секретарь-администратор

«Ереван Джур»

Серж Попофф, Генеральный директор

Вараздат Авоян, Директор по договору

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

Мушегх 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