

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

**Исследование на конкретном примере № 3:
Шымкентский водоканал
ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг»**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

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

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

СРГ ПДООС

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

***Настоящий отчет также существует на английском языке под названием:
Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and
Municipalities in EECCA***

Case study No. 3: Shymkent water utility – “Water Resources – Marketing” Ltd.

© 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 исследовании анализируется опыт приватизации предприятий ВКХ в Казахстане, при этом основное внимание уделяется одному из самых успешных примеров в стране. В отчете представлены результаты обзора частной водохозяйственной компании, которая управляет водоканалом города Шымкента: ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг».

Выводы и заключения настоящего отчета имеют своей целью оказать содействие Правительству Казахстана в деятельности по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой основы управления водохозяйственной инфраструктурой в соответствии с образцами лучшей международной практики. В отчете проводится объективный анализ важных аспектов прав и обязанностей компании (которые определяются главным образом законодательством), выявляются сильные и слабые стороны действующей нормативной основы и предлагается ряд рекомендаций по ее совершенствованию. Ориентиром для оценки деятельности Шымкентской водохозяйственной компании служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Рекомендации настоящего обзора могут быть использованы как основа для обсуждения основными заинтересованными сторонами Казахстана будущего водопроводно-канализационного хозяйства и выработки единого мнения по этому вопросу.

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 Ги Леклерка и Александры Розы («PricewaterhouseCoopers») и Валерия Сюдюкова из Ассоциации предприятий ВКХ Казахстана. Настоящий отчет подготовлен при финансовой поддержке Тасис ЕС.

Настоящий отчет является частью более масштабного проекта. Проведено еще три исследования на конкретных примерах с применением такой же методологии. Уроки, извлеченные из всех исследований на конкретных примерах, будут использованы для корректировки «Руководства по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР и распространены в рамках СРГ ПДООС.

Отчет основан на имеющихся документах и данных, равно как и информации, представленной партнерами по проекту из Казахстана. Авторы отчета особенно благодарят Анарбека Ормана и Жанатбека Турдалиева, представляющих ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг», Нуриддина Мусировича, депутата Парламента Шымкентской области, и Армана Жетписбаева, мэра города Шымкент, которые любезно согласились сотрудничать с группой по проведению обзора и поделиться с нами своим мнением. Мы также признательны всем другим экспертам из Казахстана за помощь и вклад в проведение настоящего анализа.

Отчет рассмотрен Питером Борки, ОЭСР. Карла Бертуцци оказывала помощь в сборе и проверке статистических данных. Екатерина Дидериш обеспечивали административную поддержку проекта. Отчет был переведен на русский язык Натальей Чумаченко. Мы признательны за вклад всех указанных лиц.

Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнением его авторов и не обязательно отражают официальную позицию ОЭСР или правительств ее стран-членов.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА	7
ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ	14
1. Цели обзора	14
2. Процесс и методология обзора деятельности	15
ГЛАВА 2. КОНТЕКСТ	19
1. Текущее состояние и развитие водопроводно-канализационного хозяйства	19
2. Нормативные условия	20
3. Институциональные условия	21
4. История и текущий статус компании	22
ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА	25
1. Договорные отношения между частным оператором и муниципалитетом	25
2. Правовые и институциональные вопросы	26
3. Показатели деятельности	28
4. Установление и пересмотр тарифов	31
5. Финансовые штрафы и стимулы	34
6. Мониторинг выполнения плана капиталовложений	35
7. Механизмы урегулирования споров	36
8. Основные риски и механизмы смягчения рисков	39
9. Управление персоналом	40
10. Прозрачность	41
11. Информирование общественности	42
ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ	44
1. Основные выводы	44
2. Рекомендации	45
3. Дальнейшие задачи	47
БИБЛИОГРАФИЯ	48
ПРИЛОЖЕНИЯ	50
Приложение I: Социально-экономические показатели Казахстана	50
Приложение II: Показатели водохозяйственного сектора Казахстана	51
Приложение III: Выдержки из основных законов	52
Приложение IV: Определения основных контрактов типа «государственно-частное партнерство»	56
Приложение V: Условия, закладываемые в лицензии в Соединенном Королевстве	58
Приложение VI: Список лиц, с которыми проведены беседы в ходе миссии	61

Перечень аббревиатур

АРЕМ	Агентство по регулированию естественных монополий
ВБТВ	Возрастающий блочный тариф на воду
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ВКХ	Водопроводно-канализационное хозяйство
ВРМ	ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг»
ГКП	Государственное коммунальное предприятие (водопроводно-канализационного хозяйства)
ГЧП	Государственно-частное партнерство
долл. США	Доллар США
ЕС	Европейский Союз
МОС	Международная организация по стандартизации
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОСК	Очистные сооружения канализации
СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
УЧС	Участие частного сектора
ЭиТО	(Затраты на) эксплуатацию и техническое обслуживание

Валютные курсы

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

Таблица 1. Валютные курсы, КАТ/долл. США и КАТ/евро

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Тенге/долл. США	142.1	146.7	153.3	149.6	136.0	132.9	126.1	122.6	120.5
Тенге/евро	134.4	132.4	144.7	168.8	169.0	165.4	158.3	167.8	180.4

1. Средние данные за первый квартал 2008 г.

Источник: МВФ, база данных издания "Перспективы развития мировой экономики", апрель 2008 г., Национальный банк Казахстана.

Карта Казахстана



РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Исходная информация

После распада Советского Союза в Казахстане произошли серьезные политические и экономические изменения. Наряду с упором на макроэкономическую стабилизацию, правительство в своих планах сосредоточило внимание на ускорении перехода Казахстана к современной рыночной экономике, в частности приватизации и ценовой либерализации, за которыми последовала передача ряда важных функций более низким уровням органов государственного управления.

Первые годы переходного периода были довольно трудными, и местные органы власти испытывали дефицит денежных средств. Приватизация государственных предприятий рассматривалась как одно из возможных решений и осуществлялась в основном в форме приобретения предприятий руководством. В секторе водоснабжения и водоотведения в середине 1990-х гг. государство начало массовую приватизацию предприятий водоснабжения и водоотведения. Приблизительно 40% этих предприятий в стране в настоящее время полностью приватизированы.

Шымкент, население которого составляет около 500 000 человек, является одним из главных городов Казахстана, в котором действует частный оператор водоснабжения и водоотведения – ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг» (ВРМ). Компания ВРМ стала полностью функционирующей в 2005 г. Она является собственником активов, но в ее акционерном капитале имеется 22-% доля муниципалитета. Компания отвечает за текущий ремонт и содержание, реконструкцию и эксплуатацию существующих активов водоснабжения и водоотведения. За капиталовложения в новую инфраструктуру и расширение системы отвечает муниципалитет.

Однако, за исключением передаточного акта в отношении активов, подписанного между компанией и муниципалитетом в рамках приватизационной сделки, не существует специального контракта (основанного на показателях деятельности), регулирующего обязанности компании по оказанию коммунальных услуг водоснабжения. Главной правовой основой деятельности частных компаний водоснабжения и водоотведения в стране служит закон «О естественных монополиях».

Цели обзора

В настоящем отчете проводится объективный анализ всех важных аспектов прав и обязанностей компании (определенных законодательством), выявляются их сильные и слабые стороны с учетом действующей нормативной основы и предлагается ряд рекомендаций по внесению улучшений. Хотя в настоящем ситуационном исследовании анализируется частная компания, а не типичный контракт типа «государственно-частное партнерство» (ГЧП), анализ все равно позволяет разобраться в существе регулирования частного сектора в управлении услугами водоснабжения и водоотведения.

Как таковые, выводы и заключения настоящего отчета имеют своей целью оказать содействие правительству Казахстана в деятельности по дальнейшему реформированию сектора водоснабжения и водоотведения в соответствии с образцами лучшей международной практики. Ориентиром для оценки деятельности Шымкентской водохозяйственной компании служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Рекомендации настоящего обзора могут быть использованы как основа для обсуждения основными заинтересованными сторонами Казахстана дальнейшей структуры контрактов, основанных на показателях деятельности, и выработки единого мнения по этому вопросу, если государство решит идти в этом направлении.

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 Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Этот опыт, по большей части, не нашел отражения в первом варианте «Руководства». В этой связи опыт Казахстана особенно полезен, и он позволяет извлечь ряд ценных уроков другим странам ВЕКЦА, рассматривающим возможность вовлечения частного сектора тем или иным образом в управление предприятиями ВКХ.

Нормативная основа создает серьезные проблемы для частных водохозяйственных компаний...

Реформа сектора водоснабжения и водоотведения, начатая несколько лет назад правительством Казахстана, открыла путь для участия частного сектора в стране. Привлечение частного сектора имело своей целью повысить эффективность услуг водоснабжения и водоотведения и сократить издержки государства. Для достижения этих целей государством был создан регулирующий орган общенационального уровня – Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ) – которым регулируются все коммунальные услуги (телекоммуникационные услуги, услуги водоснабжения и водоотведения, услуги теплоснабжения, газоснабжения и электроснабжения).

Создание общенационального органа (отвечающего главным образом за тарифное регулирование в секторе водоснабжения и водоотведения) является серьезным достижением, так как он обеспечивает более полное соблюдение действующего законодательства водохозяйственными компаниями. Однако на центральном уровне не существует специального органа, отдельно отвечающего за предприятия ВКХ и реформы в секторе как городского, так и сельского ВКХ. В результате, в стране отсутствуют четкое видение и стратегия развития предприятий ВКХ. Нет четкого представления о финансовых потребностях этого сектора и способе их финансирования. Кроме того, из-за отсутствия специального органа по водоснабжению и водоотведению не существует конкретных стандартов обслуживания в секторе. Невозможно контролировать деятельность отдельных частных компаний водоснабжения и водоотведения, как таковых, и привлекать их к ответственности за результаты деятельности. Некоторые представители государства подтверждают, что приватизация предприятий ВКХ не всегда проходила успешно и необходимы другие подходы к управлению этим сектором и его дальнейшему реформированию.

В настоящее время ведутся дискуссии о создании такого органа (подразделения в составе Комитета по водным ресурсам при Министерстве сельского хозяйства), который будет руководить этим сектором, осуществлять надзор за ним и разрабатывать соответствующие законы и подзаконные акты. Ожидается, что вскоре он будет создан путем внесения поправки в Водный кодекс. Хотя, возможно, она не изменит существенно кодекс, новый уполномоченный орган будет иметь право определять, какие реформы проводить в секторе.

Одна из самых серьезных проблем для частного сектора в целом и ВРМ в частности касается финансирования расходов на реконструкцию предприятий ВКХ. В принципе эти расходы должны финансироваться за счет либо нераспределенной прибыли, либо коммерческих кредитов, которые компания должна брать и погашать за счет тарифов, взимаемых с потребителей воды. В обоих случаях вопрос, по сути, сводится к установлению и взиманию тарифов.

Долгосрочное кредитование в целях капиталовложений не является легкодоступным в Казахстане. Банковские кредиты, как правило, предоставляются на срок от 6 месяцев до 1-2 лет и по процентной ставке выше 10 и до 20%. С другой стороны, капиталовложения могут покрываться тарифом – его компонентами погашения капиталовложений и прибыли. В настоящее время оба эти компонента крайне низки и не покрывают даже эксплуатационных расходов, не говоря о расходах на реконструкцию. Эта ситуация демонстрирует, что окупаемость затрат не является главной целью правительства Казахстана. Как представляется, сохранение тарифов на нереалистично низком уровне могло быть одной из причин большого количества банкротств в этом секторе. Однако повышение тарифов до уровней окупаемости затрат и защита малоимущих и социально незащищенных групп населения – это два отдельных вопроса, которые должны решаться отдельными мерами политики.

В этой трудной ситуации тарифы являются самым устойчивым долгосрочным источником финансирования. Недавно внедренная методология среднесрочных тарифов (типа «верхнего предела цены») в некоторой степени служит основой более эффективного планирования капиталовложений и тарифов на период от 3 до 5 лет. Однако действующие критерии соответствия для принятия 5-летнего тарифного плана являются настолько жесткими, что из всех частных водохозяйственных компаний в стране только ВРМ удалось выполнить эти критерии и получить право на такой тариф. Фактически внедрить тариф оказалось еще труднее: главным образом в связи с замораживанием тарифа, отклонения АРЕМ плана капиталовложений, который использовался для обоснования повышения тарифа, и обременительных требований о представлении отчетности.

Кроме того, ВРМ несет финансовые обязательства перед муниципалитетом в связи со структурой акционерного капитала компании, сложившейся в прошлые периоды. В прошлом 100% прибыли на акции муниципалитета, как правило, реинвестировались в компанию. С 2006 г., в результате изменения нормативной основы, стало обязательным возвращение муниципалитету 50% прибыли на его акции. Это привело к дополнительному рассеянию ресурсов.

Ввиду отсутствия контракта, основанного на показателях деятельности, не существует показателей деятельности и стандартов обслуживания компании. Однако отсутствие показателей деятельности не означает, что у компании отсутствуют цели. Эти цели установлены как действующим законодательством, так и стратегическими документами компании, такими как среднесрочные программы капиталовложений. Некоторыми из этих целей являются следующие: предоставление достаточного объема воды населению; повышение качества услуг; сокращение неучтенных расходов воды; сокращение потребления электроэнергии.

Проблема с этими целями заключается в том, что они определены неясно и что допускается их весьма широкое толкование. Для того, чтобы компания вызывала доверие, эти цели необходимо претворить в конкретные измеримые и определенные по времени целевые показатели, сопоставляемые и измеряемые в соотношении с четко определенной исходной ситуацией. Опыт других стран показывает, что, чем меньше показателей, тем легче осуществлять их мониторинг и тем больше доверия они вызывают. Кроме того, важно дать четкое определение каждого показателя и понятно сформулировать методологию его

измерения и выверки. Будет даже лучше, если эти требования будут также непосредственно включены в действующее законодательство.

... но имеются и некоторые образцы лучшей практики...

Следует отметить, что, несмотря на вышеуказанные проблемы, Правительство Казахстана достигло определенного прогресса в регулировании водохозяйственного сектора, учитывая сложившуюся экономическую конъюнктуру в стране. В этой связи можно выделить, в числе прочего, некоторые образцы лучшей практики (хотя и требующие дальнейшего совершенствования):

- Создание регулирующего органа, дающего рекомендации по формированию тарифов и осуществляющего надзор за внедрением тарифов;
- Разработка методологии среднесрочного тарифа для обоснования повышения тарифов позволяет закладывать в тариф некоторые расходы на капиталовложения и обеспечивает определенное доверие к тарифной ставке, по меньшей мере, в среднесрочный период – от трех до пяти лет;
- Разработка методологии мониторинга общего выполнения программы капиталовложений как основы повышения тарифов. Это делает возможным более полное информирование правительства и общественности;
- Внедрение процедуры тарифного контроля посредством финансового штрафа в случае, если затраты по программе капиталовложений, согласованной с оператором в рамках процесса обоснования повышения тарифа, превышают 5%. Такой штраф дисциплинирует частных операторов в том, что касается планов расходов, и стимулирует их к разработке более реалистичных и надежных программ капиталовложений;
- Требование о процедурах закупок, закладываемых в тарифный план, в отношении выполнения программы капиталовложений повышает прозрачность и усиливает законность;
- Обязательные публичные слушания и общественные консультации в случае повышения тарифа, запрашиваемого оператором, открывают канал информации и позволяют как потребителям, так и политикам лучше понять финансовые потребности и задачи оператора. Информационное взаимодействие такого рода, при условии его надлежащего внедрения, укрепляет взаимное доверие между сторонами и делает повышение тарифов более приемлемым;
- Разработка показателей для оценки и улучшения деятельности ВРМ демонстрирует профессионализм руководства компании и осознание потребности в определенных целях и показателях, которые облегчают информирование клиентов и политиков о достижениях компании. Несмотря на то, что действующие показатели необходимо дополнительно уточнить и усилить, очевидно то, что компания готова двигаться в этом направлении.

...тем не менее, в дальнейшем необходимо продолжить работу по обеспечению устойчивости сектора

Несмотря на все позитивные изменения в нормативно-правовой основе, частные водохозяйственные компании Казахстана сталкиваются с серьезными проблемами в финансировании расходов на капиталовложения и затрат на ЭиТО. Низкие тарифы и отсутствие доступа к коммерческому долговому финансированию на приемлемых условиях дополнительно угрожают целостности сектора. Отчеты, составленные по итогам различных исследований, показывают, что многие компании находятся на грани банкротства, что грозит дальнейшим разрушением сектора.

Опыт других стран, которые выбрали приватизацию в качестве способа управления сектором водоснабжения и водоотведения, показывает, что приватизации в них предшествовал длительный период реформ, в течение которого создавалась прочная нормативная основа, укреплялись и акционировались предприятия коммунального обслуживания, тарифы повышались до уровня окупаемости затрат и внедрялась система субсидирования нуждающихся домашних хозяйств, с тем чтобы они могли оплачивать более высокие тарифы. Эти реформы являются решающей составляющей успеха и стабильности процесса приватизации предприятий водоснабжения и водоотведения (например, в Чили, Соединенном Королевстве).

Если государство преследует цель повысить финансовую жизнеспособность этого социально значимого сектора, для проведения необходимых реформ потребуются серьезные политические усилия. В этой связи ниже приводятся основные рекомендации, предлагаемые на рассмотрение. Они разбиты на две основные группы: рекомендации, касающиеся общенационального уровня, и рекомендации, адресованные самой компании и касающиеся местного уровня.

1. Рекомендации, касающиеся общенационального уровня

Государству следует:

- Ускорить принятие закона о водоснабжении и канализации и создание специального водохозяйственного органа. Это даст возможность уточнить организацию водохозяйственного сектора и установить общие цели и целевые показатели сектора (например, разработать стандарты обслуживания и требования об охвате, выработать методические рекомендации по финансовой приемлемости);
- Стремиться работать с банковским сектором, с тем чтобы создать более благоприятные условия для доступа предприятий ВКХ к долгосрочному долговому финансированию по приемлемой стоимости путем смешивания, например, частных и государственных денежных средств. Государство могло бы направлять государственные денежные средства через коммерческие банки, которые могут предоставлять их этому сектору на более льготных и более благоприятных условиях. Это будет необходимо до тех пор, пока коммерческий банковский сектор не станет достаточно развитым для того, чтобы предоставлять долгосрочные кредиты самостоятельно;
- Рассмотреть возможность внедрения социальных тарифов для малоимущих потребителей, например, можно установить такие тарифы для минимального объема водопотребления (например, 40 кубических метров в год на одно домашнее хозяйство), требуемого для хозяйственно-бытового потребления (главным образом для питьевого водоснабжения и здоровья населения). Как представляется, методология ВБТ более целесообразна для

Казахстана, поскольку по законодательству Казахстана запрещается устанавливать дифференцированные тарифы для разных социальных категорий потребителей;

- Добиваться смягчения требований о представлении отчетности по программе капиталовложений в рамках методологии среднесрочного тарифа путем внедрения двух разных форматов отчетности: вместо объемных ежеквартальных отчетов, требуемых в настоящее время, государство может внедрить всеобъемлющий годовой отчет и промежуточный отчет, который представляется каждые полгода, упор в котором делается на основные показатели;
- Требовать, чтобы водохозяйственные компании, как частные, так и государственные, имели программы подготовки и переподготовки персонала (по измерению результативности деятельности, качеству контроля за питьевой водой, финансовому управлению, коммерческим связям/связям с общественностью) и участвовали в них;
- Добиваться повышения прозрачности и улучшения информирования общественности в том, что касается закупок и публичных слушаний, связанных с повышением тарифов.

2. Рекомендации, касающиеся ВРМ/муниципалитета Шымкент

В отсутствие в Казахстане регулирующего органа, устанавливающего стандарты услуг в данном секторе, муниципалитет Шымкент может рассмотреть возможность разработки специального контракта с ВРМ. Этим контрактом могут, как минимум, устанавливаться нормативы оказания услуг водоснабжения и водоотведения, которые должны соблюдаться компаниями. Кроме того, контрактом могут предусматриваться другие соответствующие показатели деятельности.

Хотя действующим законодательством от предприятий ВКХ не требуются такие показатели, имидж и репутация компании только дополнительно улучшатся, если эта инициатива будет исходить от нее. ВРМ следует добиваться следующего:

- Претворение существующих целей в конкретные, измеримые и определенные по времени целевые показатели. Выбор базисного года, в соотношении с которым будет осуществляться сопоставление и мониторинг каждого показателя;
- Четкое определение показателей и указание методологии их измерения и расчета и согласование этих показателей с государственными органами.
- ВРМ и муниципалитету следует теснее работать над оптимизацией структуры водохозяйственных капиталовложений в городе. Хотя компания не отвечает за новые капиталовложения, после строительства активов они будут переданы ВРМ в управление и она будет нести дальнейшие затраты на их техническое обслуживание и эксплуатацию. Поэтому ВРМ необходимо быть хорошо осведомленной об этих затратах, с тем чтобы в дальнейшем включать их в свои бизнес-планы.

В целом, как показывает отчетность ВРМ, услуги, оказываемые компанией с точки зрения бесперебойности водоснабжения (24 часа) и качества питьевой воды (у компании есть собственная аккредитованная лаборатория), являются сравнительно качественными. Из приватизированных водоканалов Шымкентский считается лучшим приватизированным водоканалом в стране. Как представляется, он обязан своей репутацией сильному руководству компании. Это также нашло отражение в том факте, что в 2006 г. ВРМ получила свидетельство ISO 9001 благодаря надлежащей практике управления.

Однако ВРМ, деятельность которой довольно успешна на протяжении ряда лет и которая приняла индивидуальный подход к стратегии выживания – скорее исключение, чем правило в стране. Поэтому Правительство, возможно, пожелает, уточнить организацию водохозяйственного сектора и рассмотреть другие модели, в частности различные формы участия частного сектора, такие как более традиционные механизмы ГЧП (контракт на оказание услуг, контракт на управление, договор аренды). Концессия является еще одним вариантом, но внедрить ее будет легче, так как в стране уже действует закон «О концессиях».

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза в Казахстане произошли серьезные политические и экономические изменения. Наряду с упором на макроэкономическую стабилизацию, правительство в своих планах сосредоточило внимание на ускорении перехода Казахстана к современной рыночной экономике. В рамках этой программы реформ в середине 1990-х гг. правительство начало массовую приватизацию предприятий ВКХ страны, и в настоящее время около 40% этих предприятий являются частными. Однако не существует специальных законов о приватизации и типовых положений, устанавливающих правила и соответствующие права и обязанности частных водохозяйственных компаний в таких условиях. Многие страны избегают приватизации предприятий ВКХ; вместо этого в них используются другие формы участия частного сектора (УЧС). В таких случаях между частным оператором и муниципалитетом обычно действует контракт, основанный на показателях деятельности (например, контракт на оказание услуг, контракт на управление или договор аренды – см. определения в приложении IV).

Шымкент, население которого составляет около 500 000 человек, является одним из главных городов Казахстана, в котором действует частный водохозяйственный оператор – ТОО «Водные ресурсы–Маркетинг» (ВРМ). Однако, за исключением передаточного акта в отношении активов, подписанного между компанией и муниципалитетом в рамках приватизационной сделки, не существует специального контракта, регулирующего права и обязанности компании по оказанию коммунальных услуг водоснабжения.

1. Цели обзора

В отчете проводится анализ всех важных аспектов прав и обязанностей компании (которые определяются законодательством), выявляются их сильные и слабые стороны с учетом действующей нормативной основы и предлагается ряд рекомендаций по внесению улучшений. Хотя в настоящем исследовании анализируется частная компания, а не контракт типа «государственно-частное партнерство» (ГЧП), выводы и заключения настоящего отчета имеют своей целью оказать содействие правительству Казахстана в деятельности по дальнейшему реформированию водопроводно-канализационного хозяйства в соответствии с образцами лучшей международной практики.

Ориентиром для оценки деятельности Шымкентской водохозяйственной компании служило «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР. Рекомендации настоящего обзора могут быть использованы как основа для обсуждения основными заинтересованными сторонами Казахстана дальнейшей структуры контрактов, основанных на показателях деятельности, и выработки единого мнения по этому вопросу, если государство решит идти в этом направлении.

Проводя этот анализ, авторы обзора также стремятся определить образцы лучшей практики и извлечь уроки, которые затем можно использовать для дальнейшего повышения значения «Руководства» с точки зрения конкретного опыта региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Этот опыт, по большей части, не нашел отражения в первом

варианте «Руководства». В этой связи опыт Казахстана особенно полезен, и он позволяет вынести ряд ценных уроков другим странам ВЕКЦА, рассматривающим возможность вовлечения частного сектора в управление предприятиями ВКХ в той или иной форме.

2. Процесс и методология обзора деятельности

В конце 2007 г. ВРМ согласилась поделиться своим опытом и дала согласие на проведение обзора своей деятельности и операций в рамках работы Секретариата СРГ ПДООС/ОЭСР. Тасис ЕС обеспечила финансовую поддержку проекта. Проект реализовывался под руководством ОЭСР с участием группы консультантов «PricewaterhouseCoopers».

Методология, разработанная для оценки правовой основы ВРМ, 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 миссия по составлению проекта отчета и подготовка заключительного отчета.

Группой по проведению обзора был рассмотрен всеобъемлющий набор справочно-аналитической документации, касающейся ВРМ и значимой для нее, до миссии по проведению обзора и после нее (см. раздел «Библиография»). Миссия по проведению обзора работала 10-14 марта 2008 г., когда группа находилась с визитом в Казахстане. В это время группа провела многочисленные дискуссии с персоналом оператора в Шымкенте и представителями соответствующих органов в Шымкенте (Парламента Шымкентской области и муниципалитета Шымкент) и Астане (Министерства сельского хозяйства, Комитета по водным ресурсам, Агентства по регулированию естественных монополий, Министерства экономики и бюджетного планирования, Ассоциации предприятий водопроводно-канализационного хозяйства Казахстана).

Результаты и рекомендации, представленные в отчете, обсуждались на встрече с участием основных заинтересованных сторон в июле 2008 г. в Шымкенте. Кроме того, основные уроки, извлеченные из настоящего обзора, будут представлены на других международных форумах и будут распространены посредством других встреч и механизмов.

Настоящий отчет дает возможность обсудить в правительстве Казахстана дальнейшие необходимые реформы в этом секторе с особым упором на возможное внедрение других форм участия частного сектора в стране и служит основой для такой дискуссии.

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 основы

(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 настоящей главе кратко представлены текущие изменения в водопроводно-канализационном хозяйстве Казахстана. В ней рассматривается нормативно-правовая основа управления предприятиями ВКХ страны. Кроме того, в ней описываются основные предпосылки деятельности водохозяйственной компании в Шымкенте.

1. Текущее состояние и развитие водопроводно-канализационного хозяйства

Казахстан сравнительно беден водными ресурсами по сравнению с другими странами европейской части ВЕКЦА и Сибири, но богаче государств Центральной Азии. Дефицит пресной воды является одной из серьезнейших экологических проблем, затрудняющей устойчивое развитие Казахстана.

Более того, водные ресурсы распределены весьма неравномерно по стране. Южная часть Казахстана, где расположен город Шымкент, наиболее богата водными ресурсами, тогда как в северной, западной и центральной частях страны водные ресурсы весьма скудны. Хотя общая ситуация с водоснабжением в районе Шымкента неплохая, естественные высокие колебания доступных водных ресурсов в течение года осложняют ситуацию и часто ведут к серьезным засухам в летние периоды. Эта ситуация далее усугубляется ненадлежащим управлением водными ресурсами на протяжении многих лет.

Качество воды также является проблемой в Казахстане в связи с природной конфигурацией водных потоков в стране: водные бассейны Каспийского моря, Аральского моря, озер Балхаш и Тенгиз не связаны с океаном. Это ведет к накоплению загрязняющих веществ в водных бассейнах.

В период Советского Союза в большинстве городов существовала разветвленная сеть сооружений водоснабжения и канализации: у 90% городского населения был доступ к централизованному водоснабжению. Однако в настоящее время водохозяйственные сооружения находятся в плохом состоянии в связи с недостаточными капиталовложениями в них и их недостаточными текущим ремонтом и содержанием на протяжении многих лет. Сегодня главной проблемой сектора является недостаток финансирования на реконструкцию и расширение системы. По оценкам обследования ПРООН о доступе населения к питьевой воде, потребности в питьевой воде и канализации составляют приблизительно 780 миллиардов КАТ (4,45 миллиарда евро (в ценах 2008 г.)) на период 2008-2015 гг.

До политических преобразований 1990-х гг. все предприятия ВКХ были государственными и субсидировались государством. После того, как Казахстан стал независимым, ответственность за текущий ремонт и содержание водохозяйственной инфраструктуры была передана региональному и местному уровням. Государственное финансирование капиталовложений было сокращено. Постановлением правительства было запрещено субсидирование из государственного и местных бюджетов затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО) предприятий коммунального обслуживания. Вовлечение частного сектора в управление предприятиями ВКХ представлялось единственным способом спасти систему от разрушения.

Большинством договоренностей об участии частного сектора фактически предусматривается приватизация. Первая волна приватизации началась в середине 1990-х гг., но она была довольно хаотичной и проводилась без четких правил и положений. Основная часть приватизации в Казахстане осуществлялась в форме приобретения предприятий руководством, или же активы приобретались местными предпринимателями. Предприятия ВКХ продавались по весьма низким ценам, и, тем не менее, покупателей, как правило, было немного в связи с плохим финансовым положением этих предприятий в то время. Вскоре после этого некоторые приватизированные предприятия ВКХ стали неплатежеспособными и обанкротились. Процедура неплатежеспособности обычно возбуждается налоговыми органами, когда предприятие не может уплатить налоги. Многие частные водохозяйственные компании стали банкротами во второй раз, потому что тарифы на воду не покрывали даже их эксплуатационных затрат. В результате, полномочия на управление такими предприятиями ВКХ были возвращены региональным и местным органам публичной власти (акиматам).

В настоящее время приблизительно 40% предприятий ВКХ полностью приватизированы. В Казахстане не существует государственно-частных партнерств (ГЧП) в сфере водохозяйственных услуг. Государство считает стратегическими водохозяйственные услуги в 36 городах, в том числе в Астане и Алматы, и в этих случаях приватизация и ГЧП не разрешаются. Шымкент является одним из крупнейших городов, в водохозяйственном секторе которого действует частный оператор.

2. Нормативные условия

Нормативные условия для предприятий ВКХ в Казахстане недостаточно всеобъемлющи. Не существует специальных законов, регулирующих права, обязанности и функции частных водохозяйственных компаний, а сектор регулируется лишь двумя основными законами: Водным кодексом и законом «О естественных монополиях», принятыми в 2003 г.

Водным кодексом контролируется главным образом управление водными ресурсами. Им устанавливаются права на водопользование и предусматриваются разные формы собственности. Единственным требованием, касающимся услуг водоснабжения и водоотведения, является обязательная установка приборов учета для поверхностного водозабора. Выдержка из Кодекса о правах собственности представлена в приложении III – вставке 1.

Закон «О естественных монополиях» применяется не только к сектору предприятий ВКХ, но и к другим коммунальным услугам, таким как телекоммуникационные услуги, услуги отопления, газоснабжения и электроснабжения. Существует ряд юридических актов, норм и положений, уточняющих закон. В нем содержится несколько общих положений об установлении тарифов, правах и обязанностях потребителей и надзоре за закупками естественных монополий. Законом устанавливаются два основных требования: частный оператор должен сохранить первоначальный вид деятельности приватизированной компании (возможные другие виды деятельности не должны превышать 5% доходов) и доходом должны покрываться, как минимум, эксплуатационные затраты. Выдержка из этого закона представлена в приложении III – вставке 2.

Помимо закона, Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ) издает приказы и инструкции, которыми уточняются общие положения закона и которые можно приспособить к потребностям водопроводно-канализационного хозяйства. К их числу относятся следующие: Правила установления тарифов и структуры тарифов (с последними поправками, внесенными 7 марта 2006 г.), которыми регулируются издержки, которые можно закладывать в тариф, запрашиваемый субъектами естественных монополий, в частности на водоснабжение, передачу воды и водоотведение и очистку сточных вод. Кроме того, ими

устанавливается предельный уровень прибыли, которую может получать естественная монополия, в том числе предприятия ВКХ.

Еще одной инструкцией, изданной АРЕМ 27 января 2007 г., дополнительно уточняется расчет нормы прибыли предприятий ВКХ и предприятий коммунального обслуживания сектора энергетики. Другой инструкцией АРЕМ (от 12 июня 2006 г.) предусматриваются правила установления предельных тарифных ставок и правила представления отчетности по выполнению инвестиционной программы, на которой основывается тарифная ставка. Эти приказы и инструкции играют ключевую роль в деятельности предприятий ВКХ, так как ими определяются уровни тарифов, взимаемых предприятиями коммунального обслуживания, равно как и уровень прибыли, который могут ожидать частные компании¹.

В 2004 г. была инициирована разработка проекта закона «О водоснабжении и водоотведении». Этот законопроект должен был регулировать договорные отношения потребителей с водохозяйственными компаниями. Однако от этой реформы отказались, главным образом потому, что правительство сочло более действенной мерой сосредоточиться на создании уполномоченного органа по регулированию водохозяйственных компаний (см. ниже §3 Институциональные условия). Кроме того, в настоящее время пересматривается закон «О естественных монополиях», который, как ожидается, вскоре вступит в силу. Основные поправки, вносимые в этот закон, касаются вопросов конкурентоспособности; однако, учитывая неконкурентный характер водохозяйственного сектора в целом, пересмотренный закон не будет иметь большого значения в этом контексте.

3. Институциональные условия

До 1990-х гг. сектор предприятий ВКХ регулировался Министерством жилищно-коммунального хозяйства Казахстана. В то время существовал специальный отдел и государственный руководитель, ответственные за предприятия ВКХ. В 1991 г. это министерство было упразднено, и ряд функций, связанных с этим сектором, были децентрализованы и переданы региональным органам власти. В настоящее время водохозяйственные компании контролируются акиматами – местными органами публичной власти на областном (провинции Казахстана), районном (округи Казахстана) и муниципальном уровнях.

Акиматы регулируют нормы водопотребления водопотребителей, не имеющих приборов учета воды; они назначают директоров компаний коммунального водоснабжения, утверждают инвестиционные планы и заявки на повышение тарифов до их представления в Агентство по регулированию естественных монополий и имеют решающий голос в том, что касается предоставления субсидий по Программе питьевого водоснабжения.

На общенациональном уровне в настоящее время действует четыре основных института, отвечающих за водохозяйственную инфраструктуру:

⇒ **Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ)**, которое подотчетно непосредственно премьер-министру и отвечает за тарифное регулирование и мониторинг эксплуатационных затрат предприятий ВКХ;

¹ Другие законы, значимые для предприятий ВКХ, включают в себя, в числе прочего, закон о самоуправлении, закон о банкротстве, закон о лицензировании, Экологический кодекс, строительные нормы и правила (СНиП) советских времен.

- ⇒ **Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства**, который регулирует водозабор (устанавливает лимиты поверхностного водозабора) и выдает сопряженные с этим лицензии на водозабор;
- ⇒ **Санитарно-эпидемиологическое агентство Министерства здравоохранения**, которое устанавливает нормативы качества питьевой воды и осуществляет мониторинг соблюдения этих нормативов предприятиями;
- ⇒ **Министерство охраны окружающей среды**, которое выдает разрешения на сброс сточных вод в окружающую среду. В разрешениях указываются предельно допустимые концентрации различных загрязняющих веществ, сбрасываемых в поверхностные воды. Мониторинг осуществляется экологическими инспекторами на региональном уровне и Казгидрометом (гидрометеорологической службой страны).

Однако на уровне центрального правительства не существует уполномоченного органа, отвечающего конкретно за предприятия ВКХ и реформу водопроводно-канализационного хозяйства. В результате, в стране отсутствуют четкое видение и стратегия развития сектора предприятий ВКХ. Нет четкого представления о финансовых потребностях этого сектора и способе их финансирования. Кроме того, не существует государственного органа, устанавливающего стандарты услуг, оказываемых этим сектором.

Некоторые представители государства подтверждают, что приватизация предприятий ВКХ не прошла успешно, и определенные предприятия ВКХ вновь переходят к государству. Становится понятно, что полная приватизация не панацея и что необходимы другие подходы к управлению этим сектором. Рассматриваются другие формы участия частного сектора.

Кроме того, до октября 2008 г. в Правительстве должно было состояться обсуждение проекта создания уполномоченного органа по регулированию водохозяйственного сектора, который должен быть завершен до конца 2008 г. В результате реализации этот проект будет внесена поправка в действующий Водный кодекс. После утверждения парламентом поправки в Водный кодекс (в том числе утверждения уполномоченного органа) правительство будет решать, где будет создан этот орган. Решение будет оформлено постановлением Правительства. Как представляется, этот уполномоченный орган, вероятно, будет относиться к юрисдикции Комитета по водным ресурсам. Поправка не изменит коренным образом Водный кодекс. Однако новый уполномоченный орган будет наделен полномочиями в водопроводно-канализационном хозяйстве и сможет определять реформы, которые будут проводиться в этом секторе.

4. История и текущий статус компании

Приватизация Шымкентского водоканала проводилась в несколько этапов:

- В 1993 г. Шымкентский водоканал пережил тяжелый финансовый кризис, вызванный, в числе прочего, неэффективным водопользованием и большими затратами на электроэнергию. В то время предприятие было абсолютным банкротом и не покрывало ни одну из статей своих затрат. Предприятие производило около 500 000 м³ воды в год, 70% которой терялось в виде утечек. Для улучшения финансового положения водоканала муниципалитет Шымкента решил разделить его на несколько дочерних предприятий. Ожидалось, что это разделение позволит снизить уровень корпоративных налогов и взносов социального страхования, которые платил водоканал. В результате, водоканал был разделен на 8 небольших государственных предприятий, в том числе 4 предприятия водозабора, 1 ремонтное предприятие, 1 предприятие водоснабжения и 1 предприятие по работе с клиентами. Все эти предприятия входили в состав Государственного коммунального

предприятия (ГКП) по водоснабжению и канализации. У каждого из малых предприятий был контракт с ГКП, равно как и контракты друг с другом.

- В 1997 г. изменившиеся нормативные условия сделали возможной продажу отдельных государственных компаний частным владельцам. Эти малые компании были проданы на аукционе по весьма низкой цене и приобретены персоналом компании. Активы были проданы вместе с компаниями. Та часть ГКП, которая не была финансово жизнеспособной, была объявлена банкротом, но муниципалитет остался владельцем 22% акций (ему принадлежит главным образом гараж и транспортный цех). Была создана новая компания для продажи и маркетинга услуг: компания «Водные ресурсы–Маркетинг» – так называется действующий водохозяйственный оператор.
- Первого октября 1999 г. все отдельные компании были вновь объединены в товарищество с ограниченной ответственностью. Эта новая компания является держателем лицензии² на водозабор и зарегистрирована как компания, являющаяся естественной монополией.
- В 2004 г. Товарищество с ограниченной ответственностью и ГКП были переданы ВРМ (по передаточному акту). Муниципалитет также передал свою долю (22%) ВРМ.

Наконец, в 2005 г. ВРМ стала полностью функционирующей, ее новой деятельностью охватываются все услуги водоснабжения и водоотведения. С тех пор она является частной компанией, которой принадлежат активы и доля муниципалитета в акционерном капитале, которой составляет 22%. Эта компания отвечает за текущий ремонт и содержание, реконструкцию и эксплуатацию существующих активов. За капиталовложения в новые активы и расширение системы отвечает муниципалитет, который передает эксплуатацию новых активов ВРМ.

Основные технические характеристики ВРМ представлены во вставке 2 ниже. По данным руководства компании, самыми серьезными техническими проблемами в настоящее время являются высокие утечки на участках между водозаборными сооружениями и пунктами водоснабжения (особенно в магистральных трубах) и высокое энергопотребление. Для решения этих проблем ВРМ разработала программу капиталовложений, согласно которой потребности в капиталовложениях на предстоящие 10 лет оцениваются в 17 миллиардов КАТ. Это значительная сумма, которую невозможно покрыть тарифами, поэтому в настоящее время ВРМ ведет переговоры о получении кредита с ЕБРР для осуществления этих капиталовложений.

Размер кредита составит 1 миллиард КАТ (~ 8 миллионов долл. США) сроком на 10 лет с годовой процентной ставкой 7,5% (маржа 3% + ЛИБОР³ 4%) с 3-летним льготным периодом. Кредит должен быть согласован с АРЕМ.

Однако Водным кодексом запрещается какое-либо использование государственного бюджета в кредите, предоставляемом частной компании. Это касается и муниципального бюджета, поэтому муниципалитет не может участвовать в этом кредите (например, посредством своей 22-% доли в капитале). Поэтому, вероятно, компания сама должна будет предоставить гарантии в виде доходов от тарифа.

² «Лицензия на права на разработку недр в Республике Казахстан», выданная Правительством Республики Казахстан.

³ ЛИБОР – ставка предложения на лондонском межбанковском рынке – ключевая ставка международного банковского кредитования. ЛИБОР – это та ставка, по которой ведущие банки Лондона готовы кредитовать друг другу евродоллары. Она применяется для определения процентной ставки, взимаемой с кредитоспособных заемщиков за заимствования с фиксированным сроком, например, трехмесячные, шестимесячные и так далее.

В целом, как представляется, услуги, оказываемые компанией с точки зрения бесперебойности водоснабжения (24 часа) и качества питьевой воды (у компании есть собственная аккредитованная лаборатория), являются сравнительно качественными, как указано в отчете компании. Из приватизированных водоканалов Шымкентский считается лучшим приватизированным водоканалом в стране. Как представляется, он обязан своей репутацией сильному руководству компании. Это также нашло отражение в том факте, что в 2006 г. ВРМ получила свидетельство ISO 9001 благодаря надлежащей практике управления.

Вставка 2. Основные технические показатели ТОО ВРМ (март 2008 г.)

Общие данные по Шымкенту

Население: 500 000 жителей
Количество частных домов: 50 000

Общие данные по ВРМ

Количество сотрудников: 800
ВРМ снабжает водой 1 ГКП (государственное коммунальное предприятие) и 3 ТОО (товарищества с ограниченной ответственностью), у которых насчитывается в общей сложности 40 000 подключений
Общее количество людей, обслуживаемых ВРМ (прямо и косвенно): 800 000

Услуги водоснабжения

Тариф на воду (без НДС): 28,48 КАТ/м³
Тариф на воду (с НДС): 32,18 КАТ/м³
Количество подключений: 120 000
Водозабор: 543 000 м³/год
Объем продаж воды: 150 000 м³/год
Неучтенные расходы воды (общие потери): 40%, в том числе
- 70% составляют незаконные подключения (28%)
- 29% составляют утечки (12%)
Текущее среднее водопотребление: 110 л/чел/сут
Водопотребление (до установки приборов учета): 500 л/чел/сут (сократилось на 76%)
Среднее водопотребление домашнего хозяйства: 9 м³/месяц
Количество подземных насосов: 110
Доля подключенных частных домов: 95%
Доля подключенных многоквартирных домов: 100%
Водоподготовка: электролиз и хлорирование (6 станций хлорирования)
Водопроводная сеть: 1 700 км

Услуги водоотведения

Тариф на очистку сточных вод (без НДС): 10,22 КАТ/м³
Тариф на очистку сточных вод (с НДС): 11,55 КАТ/м³
Доля подключенных частных домов: 65%
Доля подключенных многоквартирных домов: 100%
Очистка сточных вод: установки первичной и вторичной очистки/вторичная очистка более неэффективна. Эта станция в настоящее время находится на реконструкции
Канализационная сеть: 472 км

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА

В настоящей главе представлен основной анализ обзора. Хотя между муниципалитетом и оператором водоснабжения не существует специального договора, анализом охватываются все основные вопросы, которые необходимо учитывать, когда частный сектор участвует в управлении водопроводно-канализационной инфраструктурой. К ним относятся, в числе прочего, требования, вытекающие из законов и положений, регулирующих водохозяйственный сектор, в целом, и деятельность ТОО ВРМ, в частности, равно как и показатели деятельности, тарифы и финансовые обязательства и финансирование потребностей в капиталовложениях.

Анализ состоит из 11 основных вопросов, которые оцениваются в соотнесении с образцами лучшей международной практики, такими как образцы, содержащиеся в «Руководстве по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности» ОЭСР, после чего даются соответствующие рекомендации.

1. Договорные отношения между частным оператором и муниципалитетом

Поскольку Шымкентский водоканал приватизирован, между ТОО ВРМ и государством или муниципалитетом не существует специального контракта (основанного на показателях деятельности). Вместе с тем, имеется несколько разных контрактов, которыми регулируются взаимоотношения между компанией и муниципалитетом. К их числу относятся следующие: договор о присоединении Шымкентского водоканала к ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг» (14 мая 2004 г.) и акт о передаче ТОО ВРМ имущества Шымкентского водоканала (17 мая 2004 г.). Второй представляет собой основной договор на двух страницах, которым разрешается передача всех прав и обязательств Шымкентского водоканала ТОО ВРМ. Все издержки, связанные с передачей активов, были ответственностью частной компании. Кроме того, договором предусматривается, что муниципалитету принадлежит доля в капитале компании (дополнительную информацию см. в главе 3, разделе 4). Помимо этого, существует договор о присоединении 7 отдельных компаний к ТОО ВРМ. Однако ни в одном из этих договоров не содержится никаких показателей деятельности (показателей обслуживания, качества воды или финансовых показателей).

Закон «О естественных монополиях», которым регулируется основная часть деятельности компании, можно считать договорной основой деятельности ВРМ. Поскольку ВРМ является частной компанией, сложно заключить трехсторонний договор между ВРМ, муниципалитетом и АРЕМ. Основной способ улучшить взаимоотношения между этими тремя субъектами – улучшить нормативные условия для деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения в Казахстане. Поэтому ниже рассматриваются главным образом предложения по возможному совершенствованию нормативной основы в стране.

Кроме того, следует упомянуть, что директор компании, человек, имеющий в городе весьма высокую репутацию, был мэром Шымкента несколько сроков. Благодаря этому компании известна подоплека механизмов работы муниципалитета, что дает ей возможность находить практически решения проблем, даже если отношения между двумя сторонами не регулируются официально контрактом. Помимо этого, взаимное доверие и взаимопонимание,

открытость и налаженное информационное взаимодействие так же важны для успеха предприятия, как и выполнение формальных условий договора.

Однако следует отметить, что в странах, которые предпочли приватизировать предприятия водоснабжения и водоотведения (таких как Соединенное Королевство и Чили), установлен весьма жесткий режим регулирования и лицензирования. Например, в Соединенном Королевстве нормативными актами и индивидуальными лицензиями устанавливаются четко определенные стандарты услуг, юридически обязательные для предприятий водоснабжения и водоотведения. В Соединенном Королевстве так называемой Системой гарантированных стандартов предприятий водоснабжения и водоотведения устанавливаются гарантированные минимальные стандарты услуг, которые должны оказываться компаниями водоснабжения и водоотведения (например, ими охватываются, в числе прочего, такие вопросы как охват, минимальное давление, перерывы в водоснабжении, водосброс из канализационного коллектора, рассмотрение жалоб потребителей). В случае невыполнения этих стандартов компании водоснабжения и водоотведения должны выплачивать компенсации потребителям. Кроме того, если компания водоснабжения и водоотведения не выполняет обязательства, предусмотренные законом и лицензией, в распоряжении регулирующего органа имеются различные инструменты обеспечения соблюдения стандартов, в том числе финансовые санкции.

В отсутствие в Казахстане регулирующего органа, устанавливающего стандарты услуг в данном секторе, муниципалитет Шымкент может рассмотреть возможность разработки специального контракта с ВРМ. Этим контрактом могут, как минимум, устанавливаться нормы оказания услуг водоснабжения и водоотведения, которые должны соблюдаться компанией. Кроме того, контрактом могут предусматриваться другие соответствующие показатели деятельности, как обсуждается далее.

Рекомендации

С учетом вышесказанного муниципалитету Шымкент рекомендуется, прежде всего:

- Рассмотреть возможность разработки контракта с ВРМ с включением в него конкретных стандартов обслуживания и других соответствующих показателей деятельности. Это позволит уточнить отношения между двумя сторонами и повысит прозрачность компании и ее подотчетность перед клиентами и заинтересованными сторонами.

2. Правовые и институциональные вопросы

Представление и анализ

Как уже упоминалось в разделе 2, институциональные и нормативные условия для предприятий ВКХ недостаточно развиты в Казахстане. В связи с такой ситуацией возникает три основных вопроса, связанных главным образом с недостаточной согласованностью действующих правовых, нормативных и институциональных основ.

Первый вопрос касается ответственности ВРМ за работы по реконструкции и текущему ремонту и содержанию основных фондов. Они должны осуществляться за счет собственных ресурсов компании – либо нераспределенной прибыли, либо коммерческих кредитов, которые компания должна брать и погашать за счет тарифов, взимаемых с потребителей. По закону частные операторы в Казахстане не имеют доступа к государственным субсидиям для капиталовложений и эксплуатационных расходов. С другой стороны, на высоком уровне было принято решение на определенное время заморозить тарифы как способ сдерживания инфляции в стране, и только недавно (в апреле 2008 г.) компания получила право повысить

тарифную ставку. Однако действующая ставка все еще весьма низка; как показывают расчеты, выполненные компанией, ставка должна быть, по меньшей мере, в 3 раза выше для обеспечения нормальной деятельности.

Кроме того, долгосрочное кредитование недоступно. Банковские кредиты, как правило, предоставляются на срок от 6 месяцев до 1-2 лет и по процентной ставке выше 10 и до 20%. Эта ситуация в настоящее время дополнительно усугубляется финансовым кризисом в мировом банковском секторе. Даже Казахстанский банк развития является типичным коммерческим банком и не предоставляет каких-либо специальных механизмов предприятиям коммунального обслуживания. Все это не позволяет компании выполнять свои планы капиталовложений так, как это предусмотрено, что ведет к дальнейшему износу активов.

С другой стороны, ВРМ отвечает за работы по реконструкции существующих сооружений (закон «О естественных монополиях», статья 6), а муниципальный акимат по-прежнему несет ответственность за капиталовложения в расширение и развитие системы. Город Шымкент растет, и к системе необходимо подключать новых потребителей. Разработка и закупка этих новых капиталовложений осуществляются муниципалитетом. Таким образом, разделение этих обязанностей ведет к недостаточной оптимизации и эффективности капиталовложений в водоснабжение и водоотведение в городе в целом. Процесс закупок будет усовершенствован, если муниципалитет будет, как минимум, координировать все необходимые капиталовложения. Технические аспекты работ по реконструкции и осуществлению новых капиталовложений также будут оптимизированы, если они будут рассматриваться в комплексе, а не по отдельности.

Второй вопрос касается требуемых капиталовложений и процесса утверждения программы капиталовложений компании. Потребности в капиталовложениях в водоснабжение и водоотведение в Шымкенте значительны. Действительно, увеличение численности населения и рост города являются составляющей развития Шымкента. Строительство новых сетей и водозаборных сооружений, появляющихся в результате роста города, в настоящее время финансируется из муниципального бюджета, после чего управление ими передается ВРМ. Капиталовложения в водохозяйственный сектор, заложенные в муниципальный бюджет на 2008 г., составляют 3,5 миллиона долл. США.

Ответственность за капиталовложения поделена между ВРМ (работы по реконструкции) и муниципалитетом (новые капиталовложения). Предполагается, что капиталовложения ВРМ будут осуществляться за счет прибыли и износа, но их действующие ставки весьма низки и тариф не покрывает обычной деятельности водоканала, в том числе работы по реконструкции. Это также указывает на то, что окупаемость затрат не является целью государства.

Что касается утверждения программы капиталовложений, этот процесс состоит из двух этапов: вначале на местном уровне муниципальный акимат утверждает сферу охвата капиталовложений, предложенных ВРМ, а после этого АРЕМ утверждает финансирование инвестиций. Логично, что такое разделение обязанностей может создать неудобную ситуацию для ВРМ, если утвержденная сфера охвата работ и финансирование этих работ не будут согласовываться.

Третий вопрос, как указано выше, является более стратегическим и связан с отсутствием специального компетентного органа, ответственного за водохозяйственный сектор на общенациональном уровне. В результате такой ситуации отсутствуют четкие стандарты для предприятий ВКХ, в отличие от других секторов коммунального обслуживания. Более того, существование Комитета по водным ресурсам при Министерстве сельского хозяйства создает конфликт интересов между политикой охраны природных ресурсов и водопользованием для питьевого водоснабжения.

Как уже упоминалось, этот новый уполномоченный орган, как ожидается, будет создан к концу 2008 г. В соответствии с рекомендациями отчета Всемирного банка⁴ 2004 г., основные функции такого органа могут включать в себя, в числе прочего, установление нормативов оказания услуг, разработку методических рекомендаций по финансовой приемлемости, разработку программ государственных расходов на предприятия ВКХ и управление такими программами.

Рекомендации

Все вопросы, обозначенные выше, указывают на необходимость всеобщей гармонизации организации водохозяйственного сектора на общенациональном уровне. Это может быть обеспечено созданием специального органа, которое обсуждается в правительстве и парламенте. С этой точки зрения предлагаются на рассмотрение следующие основные рекомендации:

- На общенациональном уровне государству следует ускорить создание специального регулирующего органа. Это даст возможность установить общие цели и стандарты для сектора и уточнить и согласовать функции финансирования работ и утверждения капиталовложений.
- Государству следует стремиться работать с банковским сектором, с тем чтобы создать более благоприятные условия для доступа предприятий ВКХ к долгосрочному долговому финансированию по приемлемой стоимости путем смешивания, например, частных и государственных денежных средств. Государство могло бы направлять государственные денежные средства через коммерческие банки, которые могут предоставлять их этому сектору на более льготных и более благоприятных условиях. Это будет необходимо до тех пор, пока коммерческий банковский сектор не станет достаточно развитым для того, чтобы предоставлять долгосрочные кредиты самостоятельно.
- На местном уровне ВРМ и муниципалитету следует теснее работать над оптимизацией структуры водохозяйственных капиталовложений в городе. Хотя компания не отвечает за новые капиталовложения, важно, чтобы две стороны сотрудничали, поскольку компании после этого необходимо будет управлять новыми активами, и дальнейшие затраты на техническое обслуживание и эксплуатацию будет нести ВРМ. Поэтому ВРМ необходимо быть хорошо осведомленной обо всех планах и соответствующих затратах на них, с тем чтобы в дальнейшем закладывать их в свои бизнес-планы.

3. Показатели деятельности

Представление и анализ

Ввиду отсутствия контракта, основанного на показателях деятельности, отдельных показателей деятельности компании не существует. Однако отсутствие показателей деятельности не означает, что у компании отсутствуют цели. Помимо общих требований, установленных законодательством, цели деятельности ВРМ устанавливаются двумя основными документами.

«Среднесрочной программой капиталовложений ВРМ в водопроводно-канализационное хозяйство города Шымкент на 2005-2007 гг.», утвержденной АРЕМ, предусматривается шесть целей деятельности компании:

⁴ Всемирный банк (World Bank, 2004).

1. Поддержание в рабочем состоянии, реконструкция и обновление основных средств, используемых в производстве и продаже услуг водоснабжения и канализации;
2. Предоставление достаточного объема воды населению;
3. Повышение качества услуг;
4. Сокращение неучтенных расходов воды;
5. Повышение ресурсосбережения (в речном бассейне);
6. Сокращение потребления электроэнергии.

Кроме того, Договором о присоединении отдельных компаний к товариществу с ограниченной ответственностью (1 октября 1999 г.) также устанавливаются цели деятельности компании. Этими целями являются следующие:

1. Создание экономического отдела;
2. Выработка новой политики укомплектования штатов, позволяющей учесть все изменения, обусловленные присоединением;
3. Создание новой службы бухгалтерского учета и ее укомплектование квалифицированным персоналом;
4. Наем работников, переведенных из присоединенных товариществ, в соответствии с новой политикой укомплектования штатов;
5. Выработка производственно-технической службой обоснования радикального улучшения состояния окружающей среды в связи с природопользованием, осуществляемым ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг»;
6. Ближайшими целями созданного товарищества являются следующие:
 - снижение себестоимости услуг и товаров, повышение качества услуг;
 - улучшение состояния окружающей среды в связи с природопользованием, осуществляемым реорганизованной компанией.

Помимо этих целей, компания осуществляет мониторинг отношения [объема производства воды/объема продаж воды] в рамках внутренней технической деятельности. Кроме того, ВРМ ведет учет всех жалоб потребителей в рамках мониторинга уровня обслуживания клиентов.

Цели, как указано выше, крайне важны, и они демонстрируют профессионализм управления компанией. Однако было бы лучше, если бы некоторые из этих целей были претворены в конкретные, измеримые и определенные по времени целевые показатели. В том виде, в котором они сформулированы сейчас, они звучат скорее как общие рекомендации, которые необходимо определить конкретнее. Например, что является достаточным объемом воды или что подразумевается под повышением ресурсосбережения? Каждую из этих целей можно претворить в конкретные показатели, соотносимые с определенной исходной ситуацией. Благодаря такой прозрачности компания будет вызывать большее доверие как у политиков, так и у населения города.

Чтобы помочь в разработке показателей, ниже приводятся некоторые конкретные примеры. Эти примеры не исчерпывающи и должны быть адаптированы к организационной форме и реалиям компании.

- Цель «повышение качества услуг» можно приравнять к показателю бесперебойности услуг. Соответствующим показателем деятельности для мониторинга бесперебойности услуг является процент потребителей, имеющих постоянное водоснабжение (водоснабжение во взвешенных часах/общее количество часов по всем потребителям). Однако существуют разные методологии измерения часов водоснабжения, поэтому, прежде чем объявлять показатель, его следует точно определить. Например, если этот показатель основывается на показаниях регистратора давления, следует четко определить количество и местоположение

регистраторов давления, используемых в расчетах, так как отклонение от методологии приведет к значительному отклонению результатов.

- Цель «повышение качества услуг» можно также приравнять к показателю качества воды. Этот показатель, как правило, определяется исходя из требований санитарно-гигиенических положений. Качество воды рекомендуется анализировать в точно определенных контрольных точках, чтобы получить достоверное представление о поставляемой воде и, следовательно, качестве оказываемых услуг. Действительно, анализ воды в резервуарах может дать лишь различные смещенные результаты по сравнению с результатами анализа поставляемой воды (такое случается, когда водопроводные трубы находятся в плохом состоянии, из-за чего ухудшается качество воды, которая попадает к потребителям).
- Цель «сокращение потребления электроэнергии». Сопряженным с ней показателем деятельности может быть отношение [потребления электроэнергии/м³ продаваемой воды]. Однако следует точно определить основу «м³ продаваемой воды». Например, чтобы избежать риска неверного толкования, «продаваемую воду» можно определить как объем фактурируемой воды или объем поставляемой воды. В этом конкретном случае рекомендуется использовать объем поставляемой воды, поскольку объем фактурируемой воды даст смещенные результаты из-за собираемости платежей.

Другими примерами типичных показателей для мониторинга деятельности компаний водоснабжения и водоотведения служат следующие:

- Давление в трубах (первый этаж, 3^й этаж, 6^й этаж в многоквартирных домах) (повышение качества услуг);
- Уровень утечек (сокращение неучтенных расходов воды);
- Количество прорывов труб (сокращение неучтенных расходов воды);
- Количество жалоб потребителей (повышение качества услуг);
- Процент оплачиваемых счетов (финансовая эффективность).

Все эти примеры показывают, что в методах расчета таких показателей крайне важна точность определений, с тем чтобы избежать разночтений в использовании показателей деятельности. Опыт других стран показывает, что чем меньше показателей, тем легче осуществлять их мониторинг и тем больше доверия они вызывают.

Рекомендации

Разработка показателей деятельности для оценки и улучшения деятельности ВРМ является рекомендуемой надлежащей практикой. Даже если действующим законодательством не требуется использование таких показателей предприятиями ВКХ, имидж и репутация предприятия только еще более улучшатся, если подобная инициатива будет исходить от него. Похвально то, что компания разработала определенные показатели деятельности. Это надлежащая практика, которая рекомендуется даже в случае приватизации.

Основными рекомендациями в отношении показателей деятельности являются следующие:

На уровне компании:

- Претворение существующих целей в конкретные, измеримые и определенные по времени целевые показатели.
- Сохранение небольшого количества показателей и обеспечение их простоты.

- Выбор базисного года, в соотношении с которым будет осуществляться сопоставление и мониторинг каждого показателя.
- Четкое определение показателей и указание методологии их измерения и расчета. Согласование этих показателей с государственными органами. В связи с этим необходимы диалог и специальный орган, который будет руководить этой работой.

На общенациональном уровне:

- Разработка положений (возможно, также при участии специального уполномоченного органа, который будет создан) и принятие требований о внедрении показателей деятельности предприятиями водоснабжения и водоотведения, частными или государственными.

4. Установление и пересмотр тарифов

Представление и анализ

Правила установления и пересмотра тарифов предусматриваются двумя основными приказами Агентства по регулированию естественных монополий: «Об утверждении Правил утверждения тарифов (цен, ставок сборов) и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий» (№ 2256, 29 апреля 2003 г.) и «Об утверждении Правил об особом порядке формирования затрат, применяемом при утверждении тарифов (цен, ставок сборов) на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий» (№ 2438, 12 августа 2003 г.).

Главные конкретные требования, предусматриваемые этими документами, касаются расчета тарифов. Тарифы естественных монополий в Казахстане устанавливаются в соответствии с двумя разными методологиями:

- *Методология ежегодного тарифа (система «издержки плюс прибыль»):* стандартная методология, по которой тариф утверждается ежегодно и не включает в себя расходы на капиталовложения. Этот базовый тариф состоит из эксплуатационных затрат и прибыли. Все затраты четко определяются, но издержки, связанные с физическими потерями воды, и коммерческие потери в результате неоплаты счетов за воду потребителями не рассчитываются непосредственно. Вместо этого закладывается 3-% коэффициент убытков. Кроме того, прибыль, которую может получить компания, является фиксированной, и, если она оказывается выше, тогда АРЕМ требует, чтобы компания снизила тариф.
- *Методология среднесрочного (или долгосрочного) тарифа (типа «верхнего предела цены»):* тариф утверждается на период от 3 до 5 лет. Эта методология позволяет закладывать в тариф некоторые расходы на капиталовложения, помимо эксплуатационных затрат и прибыли. Методология требует подготовки плана капиталовложений, в котором учитываются расходы, закладываемые в тариф. План представляется в соответствующий орган: Агентство по регулированию естественных монополий в случае частных компаний или областной акимат в случае государственных предприятий. АРЕМ обязано осуществлять тщательный мониторинг выполнения плана капиталовложений и сопряженных с ним расходов. В случае методологии среднесрочного тарифа водохозяйственным компаниям разрешается представлять обновленный план капиталовложений и, при необходимости, запрашивать пересмотр тарифа (например, при изменении инфляции или валютного курса).

Основными критериями соответствия для утверждения 5-летнего плана являются следующие:

- основные средства должны принадлежать компании;
- финансовые результаты должны быть положительными 2 года, предшествующие подаче заявки;
- собираемость доходов от тарифов должна составлять, как минимум, 97%;
- у предприятия ВКХ не должно быть ссуд, взятых без одобрения АРЕМ;
- на предприятие ВКХ не должен распространяться компенсирующий тариф, установленный в предыдущие годы АРЕМ;
- спрос на воду должен быть стабильным 2 года, предшествующие подаче заявки, равно как и прогнозируемый спрос;
- предприятие ВКХ должно вести отдельные счета для первичного водоснабжения и водоотведения, с одной стороны, и другой вторичной деятельности, с другой.

С 2004 г. ВРМ подает заявки в соответствии со вторым вариантом: первый план капиталовложений был разработан на период 2004-2007 гг., второй план капиталовложений согласован на пятилетний период 2008-2012 гг. Шымкент является единственным городом в стране, которому удалось удовлетворить всем критериям соответствия и выполнить процедуру, установленную для 5-летнего плана капиталовложений. Ежегодный тарифный план утверждался местным АРЕМ, так как ему лучше известны местные потребности и условия и деятельность компании.

Однако план капиталовложений, утвержденный АРЕМ, не соответствует плану капиталовложений, первоначально представленному ВРМ: была предложена программа капиталовложений в размере 2,5 миллиарда КАТ (14,3 миллиона евро (в ценах 2008 г.)), но была утверждена программа капиталовложений в размере 1,7 миллиарда КАТ (9,7 миллиона евро). Эта ситуация показывает, что главная цель государства – держать под контролем капиталовложения и, таким образом, тариф, который платят потребители.

Была утверждена следующая структура повышения тарифа: повышение на 25% в первый год⁵, 7% – в год 2 и год 3, 4% – в год 4 и год 5. Это соответствует повышению в среднем на 10% в год. Такое повышение делает возможным эффективное и досрочное выполнение плана капиталовложений, но требует значительных платежей населения в первый год. Кроме того, будущая инфляция учитывается в тарифном плане на прогнозной основе (исходя из индекса потребительских цен), а не на основе реальных темпов инфляции. Хотя новый тарифный план был утвержден в декабре 2007 г., его выполнение отсрочено решением правительства в связи с высокой инфляцией в настоящее время в стране.

Тот факт, что Шымкент – единственный город в стране, успешно завершивший пятилетний тарифный план, подчеркивает сложность процедуры, которая позволяет закладывать в тариф капиталовложения. Более того, тот факт, что первоначальный бюджет, запрошенный ВРМ, был отклонен властями, в сочетании с тем, что первоначальная дата вступления в силу тарифного плана была недавно отсрочена, показывает, что, в целом, сложно получить и выполнять 5-летнюю тарифную программу.

Для всех категорий потребителей в Казахстане действует единый тариф. Тем не менее, социальный вклад вносит городской акимат, который предоставляет жилищные пособия самым малоимущим семьям. Это пособие выплачивается семьям, общие счета которых за содержание жилья, муниципальные услуги и коммуникационные услуги превышают 20% их общего

⁵ Водоснабжение: 40,67 КАТ/м³ без НДС; водоотведение: 17,33 КАТ/м³ без НДС.

дохода. За распределение этих пособий отвечает Управление занятости и социальных программ администрации (акимата) города Шымкент.

Меры, основанные на доходе, и тарифные меры для малоимущих

В разных странах используются разные методы поддержки социально незащищенных потребителей. Наиболее распространены меры, основанные на доходах (то есть прямые субсидии), и тарифные меры (то есть возрастающие блочные тарифы (ВБТ)). У тех и других имеются преимущества и недостатки. Возрастающий блочный тариф на воду представляет собой ценовую структуру, в которой вода первоначально оценивается по низкой ставке (как правило, ниже себестоимости услуги) до определенного потребляемого объема (блока), затем – по более высокой или нескольким более высоким ставкам за дополнительные потребляемые блоки. Это форма перекрестного субсидирования, в которой крупные потребители (более крупных блоков) субсидируют мелких потребителей (первого блока). Главное преимущество этого варианта заключается в том, что нет необходимости определять социально незащищенных потребителей. Для эффективных ВБТ необходима критическая масса крупных потребителей. Это может привести к весьма высоким ставкам для таких потребителей, которые, в свою очередь, могут начать искать другие источники воды. Эта ситуация может дополнительно усугубить собираемость платежей. Кроме того, для ВБТ требуется, чтобы счета выставлялись на основе приборов учета, то есть необходимо, чтобы было широко распространено использование приборов учета. Издержки на установку, техническое обслуживание и снятие показаний приборов учета в некоторых случаях высоки по сравнению со среднегодовыми счетами за воду домашних хозяйств и, поэтому, возможно, не всегда оправданы.

Главное преимущество мер, основанных на доходах, то есть прямого субсидирования малоимущих домашних хозяйств для удовлетворения их основных потребностей, напротив, состоит в том, что они не искажают ценовой сигнал. Тариф можно эффективно повышать до уровня окупаемости затрат для всех потребителей, обеспечивая при этом защиту малоимущих посредством адресных субсидий. Таким образом, социальную задачу помощи малоимущим потребителям, с одной стороны, и обеспечения финансовой жизнеспособности предприятия ВКХ, с другой стороны, можно решать прозрачно и объективно. Опыт других стран показывает важность наличия социальной программы помощи малоимущим потребителям. Такое решение используется в бедных районах некоторых стран Южной Америки (например, Чили). Главным недостатком этого метода являются дополнительные административные издержки, связанные с выявлением нуждающихся и расчетом уровня субсидии на одного человека.

Рекомендации

Введение среднесрочного тарифа является серьезным шагом вперед в совершенствовании структуры тарифов и тарифной методологии. Однако критериям соответствия удовлетворять достаточно сложно, и они должны быть пересмотрены. Учитывая вышесказанное, для рассмотрения предлагается несколько основных рекомендаций:

- Упрощение процедуры утверждения планов капиталовложений и снижение уровня устремлений некоторых требований.
- На общенациональном уровне учет в тарифе реальных темпов инфляции, а не оцениваемого уровня инфляции. Кроме того, при пересмотре тарифа в него могут закладываться номинальные темпы, с тем чтобы учитывать затраты по плану капиталовложений (превышающие погашение текущих капиталовложений) с использованием формулы годовой индексации по инфляции, которые могут включать в

себя некоторые основные статьи затрат, такие как затраты на рабочую силу, энергоресурсы и химикаты.

- Рассмотрение возможности внедрения социальных тарифов для малоимущих потребителей, например, можно установить такие тарифы для минимального объема водопотребления (например, 40 кубических метров в год на одно домашнее хозяйство), требуемого для хозяйственно-бытового потребления (главным образом для питьевого водоснабжения и здоровья населения). Как представляется, методология ВБТ более целесообразна для Казахстана, поскольку по законодательству Казахстана запрещается устанавливать дифференцированные тарифы для разных социальных категорий потребителей.

5. Финансовые штрафы и стимулы

Представление и анализ

Финансовые штрафы и премии являются важным элементом контракта, основанного на показателях деятельности, между частной компанией и государственным субъектом. Поскольку в случае ВРМ отсутствуют конкретные показатели деятельности, имеющие обязательную юридическую силу, очевидно то, что нет сопряженных с ними финансовых штрафов и стимулов⁶.

Однако в *структуре средне-/долгосрочных тарифов*, выбранной ВРМ, могут применяться определенные финансовые штрафы, если компания инвестирует на 5% меньше того, что предусмотрено планом. В этом случае утвержденный тариф будет пересмотрен в соответствии со скорректированным планом капиталовложений, и компания должна возмещать разницу между применяемым тарифом и новым рассчитанным тарифом. Штрафы оцениваются на основе обязательного *«годового отчета об исполнении тарифного бюджета и капиталовложениях»*.

Это правило должно применяться с осторожностью, потому что в некоторых случаях оно противоречит принципу экономической эффективности выполняемого плана капиталовложений. Поэтому можно рассмотреть два разных случая. Первый – когда частная компания не выполнила целевые показатели, предусмотренные планом капиталовложений (например, реконструировано меньше километров сети, построено меньше километров новых сетей, проведено меньше ремонтных работ и работ по модернизации сооружений водоподготовки) (все расчеты выполнены в постоянных ценах), тогда логично пересмотреть тариф. С другой стороны, если компании удастся выполнить план капиталовложений с затратами ниже ожидаемых, а после этого ей грозит пересмотр тарифа на воду, что приведет к изменению бизнес-плана и утрате ожидаемой прибыли – это правило не будет способствовать развитию политики мониторинга затрат. Поэтому рекомендуется каким-либо образом стимулировать оператора, если он эффективно реализовал программу капиталовложений и выполнил целевые показатели с меньшими расходами.

Однако наложение финансовых штрафов в случае, если затраты превышают план капиталовложений на 5%, является надлежащей практикой, которую следует сохранить как метод ценового контроля.

⁶ В настоящем пункте рассматриваются штрафы/стимулы во взаимоотношениях компании с регулирующим органом, а не штрафы/стимулы, применяемые во внутреннем управлении компаний.

Кроме того, как показывает опыт других стран, когда для сектора установлены жесткие стандарты обслуживания и компании водоснабжения и водоотведения не соблюдают их, они могут быть обязаны выплачивать различные финансовые санкции, в том числе компенсации потребителям. Однако для этого требуется государственное регулирование данного вопроса на общенациональном уровне.

Рекомендации

Точно оценить капиталовложения особенно важно, потому что это существенная часть обоснования запрашиваемой тарифной ставки. Соответствующие профессиональные знания необходимы как компании, так и регулирующему органу, у которого должна быть возможность проверить точность расчетов и реализм цен, предлагаемых компанией. Мониторинг выполнения плана капиталовложений в равной степени важен. Принципиальное значение имеет следующее:

- Регулирующий орган должен интересоваться, прежде всего, осуществлением капиталовложений оператором. Финансовые штрафы следует налагать в зависимости от уровня выполнения плана капиталовложений, согласованного между двумя сторонами, а не объема освоенных денежных средств.
- Чтобы быть эффективным, регулирующему органу следует усовершенствовать методологию мониторинга выполнения плана капиталовложений (см. следующий раздел).

6. Мониторинг выполнения плана капиталовложений

Представление и анализ

Правила мониторинга выполнения планов капиталовложений установлены Приказом Правительства «О мониторинге эффективности программ капиталовложений и (или) проектов, реализуемых субъектами естественных монополий» (№ 18-ОД, 24 января 2005 г.). Эти правила одинаковы для всех предприятий–естественных монополий всех секторов.

Требования одинаковы как для государственных, так и частных компаний, при условии, что они подпадают под категорию естественных монополий. Однако частота представления отчетности различается в зависимости от того, применяет ли предприятие *методологию ежегодного тарифа* (отчетность представляется ежеквартально) или *методологию среднесрочного тарифа* (отчетность представляется каждые полгода). ВРМ относится ко второй группе.

Процедура мониторинга программы капиталовложений включает в себя следующие этапы:

- 1) Сбор данных по ходу реализации программы капиталовложений, представляемых в форме матрицы, показанной в приложении к положению;
- 2) Анализ фактического объема оказанных услуг и фактических затрат;
- 3) Сопоставление полученных финансовых результатов с показателями программы капиталовложений;
- 4) Оценка влияния выполнения программы капиталовложений на изменение оценки тарифного бюджета и уровень цены;
- 5) Подготовка отчета о результатах мониторинга.

Генеральный директор компании и бухгалтер отвечают за точность и достоверность представляемых данных.

Матрица для сообщения данных устанавливается положением в фиксированном формате, который включает в себя 5 матриц приблизительно с 10-15 показателями, которые должны быть сообщены. Однако некоторые данные, предусмотренные матрицей, возможно, не всегда будут отражать специфику компании (государственные и частные компании, водохозяйственные и энергетические компании и т.д.). Может быть целесообразна определенная гибкость в том, что касается данных.

Более того, частота представления отчетности довольно высока (каждые 3 месяца в случае ВРМ), а рабочая нагрузка, связанная с заполнением полной матрицы, значительна, особенно учитывая короткие сроки представления отчетности. Это может лечь весьма тяжелым бременем на компанию и привести к недостаточной точности самих данных. Международный опыт показывает, что для промежуточной отчетности лучше установить упрощенный формат отчетности, в котором требуется информация, состоящая из важнейших показателей, с тем чтобы дать возможность компании сосредоточиться на качестве данных.

В связи с высокой частотой и значительным объемом информации, которую требуется сообщать, также возникает вопрос о способности регулирующего органа своевременно анализировать всю эту информацию. Снижение частоты представления отчетности повысит эффективность работы регулирующего органа и позволит улучшить контроль и повысить оперативность реагирования.

Однако неясно, в какой степени регулирующий орган способен контролировать аспекты охраны окружающей среды и здравоохранения, связанные с выполнением плана. Хотя за этот вид мониторинга отвечают инспекторы Министерства охраны окружающей среды и Министерства здравоохранения, неясно, как все эти учреждения координируют свои выводы и в какой степени эти показатели важны (если они вообще имеют значение) в оценке уровня выполнения планов капиталовложений.

Рекомендации

Похвально то, что регулирующим органом разработана и внедрена методология мониторинга общего выполнения программы капиталовложений. Для того, чтобы сделать этот процесс более эффективным, рекомендуется следующее:

- Матрицу для сообщения данных следует скорректировать, с тем чтобы в ней нашли отражение различия в деятельности и механизмах управления разных предприятий ВКХ. Матрица должна быть индивидуальной для каждой компании и согласовываться при вступлении в действие каждого контракта.
- Требования о представлении отчетности можно смягчить путем внедрения двух разных форматов отчетности: для методологии среднесрочного тарифа можно внедрить годовой отчет на основе полной матрицы и промежуточный полугодовой отчет облегченного формата.

7. Механизмы урегулирования споров

Представление и анализ

При разгосударствлении с полной передачей в частную собственность вопросы споров и их урегулирования существенно отличаются по характеру от договорных отношений между муниципалитетом и поставщиком услуг водоснабжения. Поскольку договорные обязательства

отсутствуют, деятельность оператора можно оценить только при жестком регулировании сектора. Неэффективное регулирование в этой сфере может привести к политическим вмешательствам. Споры могут возникать регулярно, например, когда тарифы, утверждаемые АРЕМ, считаются недостаточными для покрытия эксплуатационных затрат. Возникающие споры урегулируются Генеральной прокуратурой в соответствии с законом «О естественных монополиях».

В Шымкенте возник спор в связи с распределением по годам повышения тарифа. ВРМ запросила более значительное повышение, согласованное по вновь обсужденному долгосрочному тарифному плану. Однако кабинет премьер-министра объявил мораторий на повышение тарифа в 2008 г. Спор был урегулирован путем переговоров между сторонами, по итогам которых АРЕМ и ВРМ подписали приложение, которым предусматривается промежуточная дата вступления в действие повышения тарифа (апрель 2008 г.). Кроме того, в случае разногласий по объему капиталовложений между мэром Шымкента и ВРМ законом требуется, чтобы стороны вели переговоры, но не устанавливаются четкие правила урегулирования споров.

Более того, действующей нормативной основой не предусматриваются процедуры прекращения действия оператора. Если в долгосрочной перспективе деятельность оператора неудовлетворительна, отсутствие механизмов прекращения действия оператора не стимулирует частную компанию к улучшению деятельности и не позволяет регулирующему органу найти способ заменить ее другой компанией. Очевидно то, что в случае полной приватизации трудно или почти невозможно прекратить право собственности частного оператора на активы, если его деятельность неудовлетворительна. Однако, поскольку водохозяйственный сектор является таким социально значимым, важно, чтобы регулирующий орган усилил и включил природоохранные критерии и критерии здравоохранения в требования, устанавливаемые для частной компании.

Рекомендации

Споры в Казахстане урегулируются в судебном порядке, как указано в законе, или путем альтернативных прямых переговоров, как показано в примере с ВРМ. Однако регулирование между этими двумя крайностями, указанными здесь, недостаточно. Это может привести или к весьма большому количеству дел, рассматриваемых арбитражным судом, или же к недостаточной прозрачности переговоров в рамках прямой процедуры. Несомненно, существуют большие возможности для разработки дополнительных процедур и правил, которые позволят избегать пристрастных решений и улучшить управление. В этой связи предлагаются следующие рекомендации:

- Можно разработать нормативную основу специально для механизмов урегулирования споров. Предлагается разработать Кодекс урегулирования споров, касающихся регулируемой деятельности. Таким Кодексом могут предусматриваться все возможные случаи, в которых операционная деятельность оператора должна быть прекращена. Для этого потребуется тщательно проанализировать все действующие законы. Операционную деятельность следует прекращать после достаточного уведомления со стороны регулирующего органа, дающего возможность оператору отреагировать на него.
- Или же для урегулирования конфликтных ситуаций можно создавать группы экспертов (см. пример Чили во вставке 3 ниже) или внедрить систему лицензирования (пример Соединенного Королевства, вставка 3).

Вставка 3. Примеры Чили и Соединенного Королевства

А: Урегулирование конфликтов: пример сектора водоснабжения и водоотведения Чили

Ключевой характеристикой институциональной основы чилийской модели является группа экспертов, которая создается для каждого оператора в каждом случае установления тарифа для урегулирования возможных конфликтов с регулирующим органом. Каждая группа состоит из трех членов (как правило, инженеров или экономистов): один назначается оператором, другой – регулирующим органом, а третий выбирается регулирующим органом из числа кандидатов, предварительно согласованных с оператором.

Вначале как регулирующий орган, так и оператор проводят исследование, в котором выражается позиция по корректировке тарифа. После этого они обмениваются своими исследованиями, и начинается период их обсуждения. Если регулирующий орган и оператор не приходят к соглашению по новым ставкам, расхождения и все подтверждающие материалы представляются группе экспертов. Группа экспертов должна определить значение или позицию по каждому параметру или аспекту, по которому существуют расхождения. По каждому пункту группа экспертов должна выбрать позицию той или иной стороны – нельзя установить промежуточное значение. Однако, поскольку группе экспертов, как правило, представляются многочисленные расхождения, по итогам решений группы экспертов в их совокупности обычно утверждается значение, промежуточное между общими позициями сторон.

Группа экспертов должна вынести решение простым большинством голосов в течение 30 дней. Решение является окончательным и не подлежит обжалованию в суд, благодаря чему этот процесс носит чисто технический характер и дает оперативные результаты. Из всех арбитражных механизмов, применяемых в регулируемых секторах в Чили, этот механизм является самым надежным и эффективным.

Помимо тарифов, конфликты часто возникают и по другим вопросам, таким как соблюдение стандартов качества воды и выполнение планов капиталовложений. Конфликты по таким вопросам, как правило, решаются в обычных судах, в связи с чем ключевым фактором процесса регулирования становится независимость судебных органов.

В: Система лицензирования в Соединенном Королевстве

Экономическим регулятором сектора водоснабжения и водоотведения Англии и Уэльса является Управление по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения (Ofwat). Компании водоснабжения и водоотведения работают по лицензиям, которые выдаются Государственным секретарем по охране окружающей среды, продовольствию и сельскому хозяйству и Правительством Ассамблеи Уэльса на оказание услуг водоснабжения и водоотведения в Англии и Уэльсе. Лицензией устанавливается 19 условий, которые подробно излагаются в приложении V. Ofwat отвечает за следующее:

- защита интересов потребителей путем поощрения, когда это целесообразно, эффективной конкуренции;
- обеспечение надлежащего выполнения функций каждой компанией и их способности финансировать свои функции, в частности, путем обеспечения надлежащей нормы прибыли на капитал; и
- **обеспечение соблюдения компаниями лицензий на водоснабжение и водоотведение и надлежащего выполнения их функций.**

Если компания не соблюдает условия лицензии, Ofwat уполномочен обеспечить соблюдение лицензии следующими способами:

- **наложить штраф** в размере до 10% оборота, если компания нарушает условия лицензии или не соблюдает стандарты при выполнении своих обязанностей;
- **обеспечить соблюдение лицензии посредством исполнительного листа**, если компания нарушает условия лицензии или свои обязанности;
- **изменить условия лицензии компании с ее согласия**. Если компания не согласна, Ofwat может направить предлагаемое изменение в Комиссию по конкуренции на основании общественных интересов.

Источники: март 2005 г., «Государственная политика в отношении частного сектора» (Public Policy for the Private Sector), документ 286, Группа Всемирного банка; www.ofwat.gov.uk

8. Основные риски и механизмы смягчения рисков

Представление и анализ

В модели разгосударствления, когда активы принадлежат частной компании, характер рисков, которыми необходимо управлять, отличается от обычных договорных обязательств между муниципалитетом и частным субъектом. Поскольку контракта не существует, риски возникают главным образом в связи с нормативно-правовыми условиями. В такой модели основными являются те риски, которые не смягчаются должным образом и которые могут привести к краху водохозяйственной компании.

Нормативные риски могут возникнуть в случае ВРМ не потому, что нет регулирующего органа (это Агентство по регулированию естественных монополий), и не потому, что отсутствует правовая основа (есть закон «О естественных монополиях»), а в связи с тем, что не существует специального органа поставщиков услуг водоснабжения в условиях, когда значительная доля этой деятельности осуществляется частными компаниями. Помимо Водного кодекса не существует специального закона, регулирующего деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения. Это означает, что в случае конфликта между ВРМ и Агентством спор может быть урегулирован только в судебном порядке, что требует времени и может серьезно повлиять на финансовое положение водохозяйственной компании.

ВРМ сталкивается с **политическими рисками**. Так было недавно, когда правительство Казахстана в одностороннем порядке решило отсрочить повышение тарифа, утвержденного АРЕМ. Решение было принято по внутривнутриполитическим причинам в связи с высокими темпами инфляции в стране без учета существующих договоренностей. В таких ситуациях также возникают вопросы о независимости регулирующего органа и его способности принимать самостоятельные решения.

Результатом систематической политики установки расходомеров ВРМ стало сокращение водопотребления. Таким образом, спрос на воду снижается, что создает **риск доходов** для оператора. Как правило, для того, чтобы обеспечить стабильные потоки доходов предприятия ВКХ, снижение водопотребления смягчается увеличением цен на воду. В случае уменьшения объемов продаж воды соразмерно возрастают операционные затраты на кубический метр в связи с перераспределением постоянных затрат на меньший объем воды. Утверждение тарифа в рамках среднесрочной методологии, то есть утверждение на пятилетний период с учетом прогнозных темпов инфляции, существенно повышает этот риск.

Другими видами рисков, с которыми сталкивается ВРМ, являются **форс-мажорный риск** и **риск страхования**. Природные риски, такие как наводнение и землетрясение, могут разрушить

сооружения водоподготовки или серьезно повредить сеть. Поскольку они, как правило, считаются стихийными бедствиями, их материальные последствия не покрываются страховыми компаниями. В отсутствие контракта между двумя сторонами риски, вытекающие из форс-мажорных обстоятельств, невозможно регулировать. Не существует, как представляется, конкретного механизма, посредством которого ВРМ могла бы требовать возмещение финансовых последствий этого риска.

Рекомендации

Риски, с которыми сталкивается ВРМ, далеко выходят за рамки ситуации Шымкентского водоканала и касаются в более общем плане положения водохозяйственного сектора Казахстана.

В целом, водопроводно-канализационное хозяйство страны необходимо серьезно реформировать. Если будет создан специальный орган надзора за сектором, этот орган, как говорилось ранее, может сосредоточиться на разработке правовой основы сектора. Помимо прочего, ему следует уточнить вопросы, касающиеся нормативных и политических рисков, рисков доходов и форс-мажорных рисков. Этот новый субъект может управлять сектором водоснабжения и водоотведения и стать национальным регулирующим органом в водохозяйственном секторе. Если говорить конкретнее, ему следует:

- Уточнить организацию водохозяйственного сектора с участием муниципальных компаний, частных субъектов и возможных будущих механизмов ГЧП.
- Упростить процедуры в случае возникновения споров между регулирующим органом и поставщиками водохозяйственных услуг;
- Учитывать все риски, с которыми сталкиваются как частные, так и государственные операторы, такие как риски доходов в случае падения спроса на воду и форс-мажорные риски, которые серьезно влияют на поставщиков водохозяйственных услуг и их способность выживать.

9. Управление персоналом

Представление и анализ

В настоящее время сектор водохозяйственных услуг находится в весьма тяжелой ситуации по сравнению с тем, каким он был до политических преобразований. Жалованье в секторе водохозяйственных услуг, даже квалифицированных работников, является одним из самых низких в стране. Это касается и персонала ВРМ, хотя это частная компания.

Как следствие, люди с образованием не желают работать в водохозяйственном секторе, и водохозяйственные компании сталкиваются с трудностями при наборе и удержании квалифицированных работников и хороших специалистов. Более того, в законодательстве не содержится требований о программах управления персоналом и программах подготовки персонала. Поэтому уровень работников водохозяйственного сектора низок, что не способствует достижению высокого качества услуг и технического обслуживания.

В этой связи власти общенационального уровня – в частности, когда будет создан новый специальный орган – могут рассмотреть возможность разработки программы подготовки персонала, которая будет предоставлена персоналу предприятий ВКХ, как на уровне руководства, так и специалистам и операторам по техническому обслуживанию. Такие программы могут включать в себя курсы по коммерческим связям/связям с клиентами,

финансовому управлению, менеджменту, контролю качества питьевой воды, технической безопасности на рабочем месте. В стране существует несколько институтов по подготовке персонала и (или) университетов, в которые можно обратиться для работы над этим вопросом.

Недавно открывшийся Центр «Вода Евразии» мог бы быть одним из источников привлечения как национальных, так и международных экспертов. Программа(-ы) может(могут) быть разработана(-ы) совместно с Ассоциацией предприятий ВКХ. Эти программы можно разработать таким образом, что они будут финансово самоподдерживающимися: с участников будет взиматься плата за прослушивание курсов. Существует ряд международных организаций, которые также проводят такие курсы, в которые можно обращаться в этом процессе. Можно также использовать опыт других стран в проведении таких курсов.

Рекомендации

В ходе дискуссий по этому вопросу конкретные вопросы, касающиеся ВРМ, не поднимались. Тем не менее, правительству страны следует

- Требовать, чтобы водохозяйственные компании, как частные, так и государственные, имели программы подготовки и переподготовки персонала и участвовали в них.
- Рассмотреть возможность разработки и предоставления специальных целевых программ для персонала предприятий ВКХ. Следует проводить подготовку операторов технического обслуживания, специалистов, а также руководителей таких услуг, равно как и административного персонала. Программы должны быть самокупаемыми.

10. Прозрачность

Представление и анализ

Главный вопрос прозрачности связан с закупками, осуществляемыми компанией. На все капиталовложения ВРМ распространяются процедуры закупок, установленные различными законами и положениями, в частности следующими:

- Закон «О естественных монополиях», которым требуется, чтобы компании соблюдали процедуры закупок для капиталовложений, закладываемых в утвержденный тариф: *«Закупка услуг (товаров, работ), затраты на которые учитываются при утверждении тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии, осуществляется в форме тендера».*
- Правила государственных закупок для естественных монополий, которыми регулируются капиталовложения ВРМ, которые не закладываются в тариф, а финансируются другими способами (главным образом амортизационными отчислениями и за счет прибыли).

Однако обзор ВРМ показывает, что действующими процедурами закупок не регулируется третья категория капиталовложений. Это финансирование некоторых работ потребителями. Последние два-три года ВРМ проводила масштабные работы и планирует дальнейшие работы в предстоящие годы. Завершена реконструкция вторичной сети, которой охватывается приблизительно 50 000 частных домов, а до 2011 г. планируется заменять трубы в 10 000 домах/год. Реконструкция вторичной сети финансировалась в размере 50% ВРМ и 50% – самими потребителями с возможностью предоставления социальной помощи ВРМ посредством гарантий по банковским ссудам.

Хотя участие потребителей в оплате таких работ – серьезная проблема во многих странах, ВРМ преуспела в привлечении к этому потребителей. Отчасти это объясняется тем, что руководство компании хорошо сформулировало свои аргументы, а также тем, что в городе есть определенное число платежеспособных потребителей, способных регулярно оплачивать тарифы на воду, что также видно из весьма высокой собираемости платежей в Шымкенте.

Кроме того, ВРМ убедила потребителей, которые не могут оплачивать эту работу, взять коммерческие кредиты, по которым ВРМ предоставила гарантии. Учитывая высокую репутацию генерального директора ВРМ, такая схема, как представляется, оказалась успешной. Потребители оплатили прокладку новых полипропиленовых труб. Закупки в рамках этих работ по реконструкции не проводились, так как финансирование этих капиталовложений не закладывалось в утвержденный тариф.

Таким образом, действующие процедуры закупок не обеспечивают полной прозрачности этого процесса. Такая ситуация неприемлема для предприятия коммунального обслуживания, даже когда это частная компания, как ВРМ.

Кроме того, следует отметить, что компания составляет и публикует годовые отчеты о деятельности. В годовом отчете содержится информация как для властей, так и для потребителей, и он повышает прозрачность технических и финансовых аспектов деятельности компании. Это позитивно влияет на имидж ВРМ в городе и стране.

Рекомендации

Требование о соблюдении специальных процедур закупок в случае капиталовложений, закладываемых в тарифный план, и капиталовложений, на 100% финансируемых компанией, считается надлежащей практикой. Однако не существует таких требований в случае капиталовложений, частично финансируемых потребителями. Поэтому необходимо усилить законодательство о закупках, чтобы охватить процедуры закупок в случае капиталовложений, финансируемых также третьими сторонами, в том числе потребителями. Однако обязательные процедуры закупок для всех капиталовложений приведут к чрезмерному количеству процедур и потенциально слабой способности реагировать водохозяйственных компаний. В этой связи рекомендуется следующее:

- Определение пороговых уровней в нормативной основе и различных уровней процедур закупок в соответствии с установленными пороговыми уровнями.

11. Информирование общественности

Представление и анализ

Информирование общественности об уровне тарифов является одним из требований закона «О естественных монополиях». Действительно, компании, подпадающие под действие этого закона, должны проводить публичные слушания для утверждения повышения тарифов.

До проведения публичных слушаний ВРМ обязана подготовить отчет в специальном формате, содержащий информацию о повышении тарифов, для представления на публичных слушаниях (например, «Отчет первого заместителя генерального директора ВРМ о публичных слушаниях по рассмотрению тарифов на услуги водоснабжения и сопряженные с ними услуги водоотведения на среднесрочный период 2008-2012 гг.»).

За организацию публичных слушаний отвечает местное отделение АРЕМ. Они организуются следующим образом:

- Местное отделение АРЕМ информирует общественность через средства массовой информации о проведении публичных слушаний. В слушаниях может принять участие любое заинтересованное лицо.
- Отзывы участников слушаний фиксируются в письменном виде (в протоколе слушаний), и слушания снимаются и демонстрируются в телевизионных программах (видеозапись аудитории).
- После слушаний для обсуждения их выводов проводится заседание Совета Комитета экспертов.

Решение о повышении тарифа принимается на основе отчета об обосновании тарифа, подготовленного компанией водоснабжения и водоотведения, протокола публичных слушаний и протокола заседания экспертов. Это решение принимается местным отделением АРЕМ.

Описанный процесс показывает, что дискуссии и их выводы надлежащим образом оформляются в письменном виде и фиксируются видеозаписью.

Однако, как представляется, не отслеживается, кто участвует в публичных слушаниях, в связи с чем возникает вопрос о том, представлены ли надлежащим образом на слушаниях заинтересованные стороны.

Рекомендации

Проведение обязательных публичных слушаний в случае повышения тарифов, тщательное документирование встреч и дискуссий экспертов и представление комментариев к ним считаются надлежащей практикой проведения общественных консультаций и информирования общественности.

Однако, хотя теоретически о проведении слушаний информируют всех и все имеют право принять в них участие, следует обеспечить представительный характер и прозрачность участия в публичных слушаниях. Поэтому в качестве одного из возможных способов улучшения этого процесса рекомендуется, чтобы регулирующий орган:

- Требовал представления в качестве доказательств списка представителей основных институтов и групп, участвующих в слушаниях, с тем чтобы обеспечить учет интересов всех сторон.

ГЛАВА 4. ВЫВОДЫ

1. Основные выводы

Главный вывод настоящего исследования состоит в том, что нормативные условия для водохозяйственного сектора в Казахстане недостаточно всеобъемлющи и страдают от отсутствия специального органа, устанавливающего стандарты обслуживания и осуществляющего надзор за реформами в секторе водоснабжения и водоотведения. В результате, отсутствуют четкие правила и нет четкого разделения обязанностей между различными заинтересованными сторонами. В случае Шымкентского водоканала это выражается в нечетком разделении ответственности за работы по реконструкции (ВРМ) и работы по расширению сетей (муниципальный акимат), что ведет к недостаточной оптимизации капиталовложений в городе.

Еще одним важным вопросом является то, что ВРМ применяет *методологию долгосрочного тарифа* (типа «верхнего предела цены»), что позволяет водохозяйственной компании закладывать финансирование капиталовложений в тариф. Этой методологией предусматривается мониторинг выполнения утвержденного плана капиталовложений. С этим вопросом связано несколько следующих соображений:

- ВРМ обязана выполнять целевые показатели деятельности (которые устанавливаются главным образом годовой программой капиталовложений), но реальные показатели деятельности отсутствуют, что ослабляет мониторинг выполнения целевых показателей;
- Однако существуют требования о мониторинге выполнения плана капиталовложений. Требования о представлении отчетности исчерпывающе (5 таблиц, в каждой из которых приблизительно 10-15 показателей) и многочисленны (ежеквартальное представление отчетности ВРМ), что создает высокую рабочую нагрузку на управление отчетности ВРМ и потенциально создает соответствующую нагрузку для властей, которые должны анализировать информацию, представляемую компанией;
- Таблицы и показатели идентичны для всех компаний, являющихся естественными монополиями, что означает, что некоторые показатели не имеют особого отношения к компаниям водоснабжения и водоотведения;
- Штрафы, предусмотренные методологией, налагаются исходя из мониторинга сумм, освоенных на капиталовложения по плану капиталовложений, что не отражает достоверно реальной степени выполнения плана капиталовложений.

Основными выводами в отношении тарифов и вопросов финансирования являются следующие:

- Шымкент является единственным городом, которому удалось завершить процедуру включения части капиталовложений в тариф (*методология долгосрочного тарифа*). Это указывает на степень сложности успешного выполнения этой процедуры;

- Планом повышения тарифа предусматривается весьма высокое повышение в первый год (25%) – это не является устойчивым для потребителей;
- Вступление в силу плана повышения тарифа было отсрочено на год решением Правительства – это не является устойчивым для ВРМ;
- Темпы инфляции, закладываемые в тариф, являются прогнозными: хотя пересмотр тарифа возможен, это создает серьезный финансовый риск для ВРМ;
- Тариф для всех потребителей и любого объема водопотребления является единым, что ведет к недостаточной оптимизации тарифа;
- В стране не разрешено государственное финансирование и субсидирование частных компаний водоснабжения и водоотведения. Более того, водохозяйственным компаниям недоступны долгосрочные кредиты на финансово доступных условиях. Совокупность этих условий затрудняет финансирование среднесрочной программы капиталовложений.

2. Рекомендации

Основные рекомендации

Ниже представлены подробные рекомендации, относящиеся к общенациональному уровню и ВРМ. Основными пятью рекомендациями (которые относятся главным образом к общенациональному уровню) являются следующие:

1. Невозможно оказывать эффективные и надежные частные услуги водоснабжения без сильных и последовательных нормативных условий. Нормативная основа – это первая мера, которую необходимо принять для совершенствования в дальнейшем деятельности частных и, возможно, государственно-частных водохозяйственных компаний;
2. Тарифная формула должна включать в себя минимальное количество критериев (реальную инфляцию, объем продаж воды) для контроля за финансовыми рисками компаний;
3. Компаниям водоснабжения и водоотведения всегда сложно обеспечить финансирование необходимых капиталовложений в услуги водоснабжения. Государству следует облегчить доступ водохозяйственных компаний к долгосрочному долговому финансированию (кредитам, публичным акциям);
4. Эффективность должна быть центральным критерием деятельности (в том, что касается мониторинга, финансовых штрафов);
5. Прозрачность является основным требованием для того, чтобы сделать дальнейшее повышение тарифов приемлемым (в рамках процедур закупок, публичных слушаний).

Детальные рекомендации, относящиеся к общенациональному уровню

- Государству следует ускорить создание специального органа по водоснабжению и водоотведению. Это даст возможность установить общие цели и стандарты сектора и уточнить и согласовать ответственность за финансирование работ и утверждение капиталовложений.
- Следует дополнительно уточнить организацию сектора водоснабжения и водоотведения, в котором участвуют муниципальные предприятия, частные субъекты и, возможно, будут применяться в дальнейшем механизмы ГЧП.
- Государству следует стремиться работать с банковским сектором, с тем чтобы создать более благоприятные условия для доступа предприятий ВКХ к долгосрочному долговому финансированию по приемлемой стоимости путем смешивания, например, частных и государственных денежных средств. Государство могло бы направлять государственные денежные средства через коммерческие банки, которые могут предоставлять их этому сектору на более льготных и более благоприятных условиях.
- Специальному уполномоченному органу, который будет создан, следует принять положение, обязывающее компании водоснабжения и водоотведения, частные и государственные, внедрить показатели деятельности.
- В тарифной формуле следует учитывать реальные, а не прогнозные, темпы инфляции. Кроме того, при пересмотре тарифа в него могут закладываться номинальные темпы, с тем чтобы учитывать затраты по плану капиталовложений (превышающие погашение текущих капиталовложений) с использованием формулы годовой индексации по инфляции, которая может основываться на формуле пересмотра тарифа, включающей в себя такие основные статьи затрат, как затраты на рабочую силу, энергоресурсы и химикаты.
- Следует рассмотреть возможность внедрения социальных тарифов для малоимущих потребителей. Например, можно установить такие тарифы для минимального объема водопотребления (например, 40 кубических метров в год на одно домашнее хозяйство), требуемого для хозяйственно-бытового потребления (главным образом для питьевого водоснабжения и здоровья населения). В Казахстане можно внедрить методологию ВБТ, поскольку по законодательству Казахстана запрещается устанавливать дифференцированные тарифы для разных социальных категорий потребителей.
- В силу того факта, что водохозяйственная инфраструктура является социально значимым сектором, государственный сектор должен найти способ оказывать ему содействие – либо непосредственно водохозяйственным компаниям (особенно в том, что касается крупных капиталовложений), либо путем повышения тарифов до уровня окупаемости затрат и предоставления помощи малоимущим потребителям.
- Регулирующий орган должен интересоваться, прежде всего, осуществлением капиталовложений. Финансовые штрафы следует налагать в зависимости от уровня выполнения плана капиталовложений, согласованного между двумя сторонами, а не объема освоенных денежных средств.
- Матрицу для сообщения данных следует скорректировать, с тем чтобы в ней нашли отражение различия в деятельности и механизмах управления разных предприятий ВКХ. Матрица должна быть индивидуальной для каждой компании и согласовываться при вступлении в действие каждого контракта.

- Требования о представлении отчетности можно смягчить путем внедрения двух разных форматов отчетности: для методологии среднесрочного тарифа можно внедрить годовой отчет на основе полной матрицы и промежуточный полугодовой отчет менее жесткого формата.
- Можно создать нормативную основу специально для механизмов урегулирования споров (например, разработать Кодекс урегулирования споров, касающихся регулируемой деятельности, или создавать специальные группы экспертов).
- Следует обязать компании водоснабжения и водоотведения, как частные, так и государственные, участвовать в программах подготовки и переподготовки персонала.

Детальные рекомендации, относящиеся к ВРМ/местному уровню

- ВРМ и муниципалитету следует теснее работать над оптимизацией структуры капиталовложений в водоснабжение и водоотведение в городе. Хотя компания не отвечает за новые капиталовложения, важно, чтобы эти две стороны сотрудничали, поскольку после строительства активов они будут переданы ВРМ в управление и она будет нести дальнейшие затраты на их техническое обслуживание и эксплуатацию. Поэтому ВРМ необходимо быть хорошо осведомленной об этих затратах, с тем чтобы в дальнейшем включать их в свои бизнес-планы.
- Хотя по действующему законодательству предприятия ВКХ не обязаны применять показатели деятельности, имидж и репутация компании только дополнительно улучшатся, если такая инициатива будет исходить от нее.
- Показатели деятельности должны быть немногочисленными и простыми, легко измеримыми и определенными по времени. Методологию их измерения и расчета следует уточнить с самого начала и согласовать с властями.
- В отсутствие в секторе конкретных стандартов обслуживания муниципалитету следует рассмотреть возможность разработки контракта с ВРМ с включением в него таких конкретных стандартов и других соответствующих показателей деятельности. Это позволит уточнить отношения между двумя сторонами и повысит прозрачность компании и ее подотчетность перед клиентами и заинтересованными сторонами.

3. Дальнейшие задачи

Вышеприведенные выводы и сопряженные с ними рекомендации указывают на основные дальнейшие задачи этого сектора.

На общенациональном уровне задача состоит в успешном реформировании политики водохозяйственного сектора. Эта реформа должна заложить основу надежного и эффективного частного (или государственно-частного) водохозяйственного сектора и, в частности, создания специального водохозяйственного органа. Процесс реформ уже начат, но их проведение займет какое-то время.

На уровне ВРМ основная задача связана с обеспечением достаточного финансирования капиталовложений. Это особенно сложное обязательство, учитывая состояние банковского сектора страны и отсутствие финансово доступных инструментов долгового финансирования. Финансовая устойчивость ВРМ завтра зависит от ее способности финансировать необходимые капиталовложения сегодня.

БИБЛИОГРАФИЯ

Общие отчеты

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2007), *Transition Report 2007*, EBRD, London.

Guivarch С. (2006), *Dynamiques du secteur de l'eau au Kazakhstan – Quelles politiques de coopération entre la France et le Kazakhstan dans le domaine de l'eau?*, Thèse professionnelle, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Makhmutova M. (2001), *Local Government in Kazakhstan, Local Government in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Astana.

Stones & Webster Consultants (2004), *Private Sector Options in Water Supply for Small and Medium Sized Cities in/of the Republic of Kazakhstan*, The World Bank and the Committee for Water Resources, Astana.

The International Certification Network (2006), *Certificate for ISO 9001:2000*, Shymkent.

The World Bank Group (2006), *Public Policy for the Private Sector, Note No 286*, World Bank, Washington DC.

Законы и положения

Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212, Астана.

Закон Республики Казахстан «О естественных монополиях» от 9 июля 1998 г/ № 272, Астана.

Закон Республики Казахстан «О местном самоуправлении» от октября 2006 г. № 228, Астана.

Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года № 481 (с последними поправками, внесенными 9 января 2007 г.), Астана.

АРЕМ (Агентство по регулированию естественных монополий) (2003а), «Об утверждении Инструкции по расчету ставки прибыли (чистого дохода) на регулируемую базу задействованных активов для субъектов естественной монополии, оказывающих услуги водохозяйственной и (или) канализационной систем и субъектов естественной монополии энергетического сектора», АРЕМ, Астана.

АРЕМ (2003б), «Об утверждении Инструкции по рассмотрению и согласованию инвестиционных программ и (или) инвестиционных проектов субъектов естественных монополий», АРЕМ, Астана.

АРЕМ (2003с), «Об утверждении Правил утверждения тарифов (цен, ставок сборов) и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий» (№ 2256, 29 апреля 2003 г.), АРЕМ, Астана.

АРЕМ (2006а), «Об утверждении Правил утверждения предельного уровня тарифов (цен, ставок сборов) и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий» (12 июня 2006 г.), АРЕМ, Астана.

АРЕМ (2006б), «Об утверждении Правил об особом порядке формирования затрат, применяемом при утверждении тарифов (цен, ставок сборов) на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий» (№ 2438, 12 августа 2003 г.), АРЕМ, Астана.

Приказ Правительства (2005), «О мониторинге эффективности программ капиталовложений и (или) проектов, реализуемых субъектами естественных монополий» (№ 18-ОД, 24 января 2005 г.), Астана.

Правительство Республики Казахстан (1997), «Лицензия на права на разработку недр в Республике Казахстан», Астана.

Указ Президента Республики Казахстан (2004), «О перечне водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение» от 1 ноября 2004 г. № 1466, Астана.

Документы ВРМ (ТОО «Водные ресурсы-маркетинг»)

Передаточный акт. Договор о присоединении Товарищества с ограниченной ответственностью «Шымкентский водоканал» к Товариществу с ограниченной ответственностью «Водные ресурсы – Маркетинг», май 2004 г., Шымкент.

Муниципалитет Шымкент (2005), «Среднесрочная программа капиталовложений в водопроводно-канализационное хозяйство города Шымкент на 2005-2007 гг.», Шымкент.

Договор о присоединении, октябрь 1999 г., Шымкент.

ВРМ (2007а), Пояснительная записка к мониторингу эффективности реализации инвестиционной программы по ТОО «Водные ресурсы-маркетинг» на 2006 г.

ВРМ (2007б), Отчет финансового аудита 2006 г., Шымкент.

ВРМ (2007с), Структура счета за воду, Шымкент.

ВРМ (2008а), «Отчет о будущих тарифных ставках на услуги водоснабжения и сопряженные услуги водоотведения на среднесрочный период 2008-2012 гг., подготовленный первым заместителем генерального директора к публичным слушаниям по рассмотрению будущих тарифов», Шымкент.

ВРМ (2008б), Уровни тарифов в городах области по состоянию на январь 2008 г., Шымкент.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I: Социально-экономические показатели Казахстана

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ВВП (млн долл. США)	18,275	22,135	24,599	30,860	43,152	57,124	81,003	103,840
ВВП (изменение в процентах, в реальном выражении)	9.8	13.5	9.8	9.3	9.6	9.7	10.7	8.5
ВВП на душу насел. на осн. ППС (межд. долл. в тек. ценах)	4,811	5,597	6,247	6,934	7,735	8,732	9,962	11,086
Население, всего (миллионов)	14.9	14.9	14.9	14.9	15.0	15.1	15.3	15.4
Население, городское (процент общей численности)	56.3	56.5	56.7	56.9	57.1	57.3	57.6	57.8
Инфляция потребительских цен (средняя, процентов)	13.3	8.4	5.9	6.4	6.9	7.6	8.6	10.8
Безработица (среднегодовая, процент рабочей силы)	12.8	10.4	9.3	8.8	8.4	8.1	7.8	..
Сальдо счет текущих операций (миллионов долл. США)	546	-1,194	-1,024	-273	335	-1,056	-1,795	-6851
Счет текущих операций (процент ВВП)	3.0	-5.4	-4.2	-0.9	0.8	-1.8	-2.2	-6.6
Торговый баланс (миллионов долл. США)	2,168	983	1,987	3,679	6,785	10,322	14,642	13,015
Валовое накопление капитала (процент ВВП)	18.1	26.9	27.3	25.7	26.3	27.0	24.9	..
Внешний долг (процент ВВП)	69.3	68.4	74.1	74.3	75.8	76.0	91.3	..
Внешний долг (процент экспорта товаров и услуг)	122.7	148.8	157.8	153.4	145.8	142.5	153.5	..
Прямые иностр. инвестиц., чистые притоки (процент ВВП)	7.0	12.8	10.5	..	9.6	3.5	3.1	5.3
Помощь (процент ВНД)	1.0	0.7	0.8	1.0	0.7	0.4	0.3	..

Источник: "Доклад о процессе перехода" 2007 г.; МВФ, база данных издания "Перспективы развития мировой экономики", апрель 2008 г.; ВБ, база данных "Показатели развития мировой экономики", 2007 г.



Источник: МВФ, база данных издания "Перспективы развития мировой экономики".

Приложение II: Показатели водохозяйственного сектора Казахстана

	<u>2000</u>
Общее водопотребление	35 км³/год
% потребления домашних хозяйств	2%
% потребления промышленности	17%
% потребления сельского хозяйства	82%
Доступ к улучшенному водоснабжению	
Всего	86%
Сельская местность	73%
Городская местность	97%
Доступ к улучшенному водоотведению	
Всего	72%
Сельская местность	52%
Городская местность	87%

Источник: http://www.unicef.org/french/infobycountry/kazakhstan_statistics.html;
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html>

Приложение III: Выдержки из основных законов

Вставка 1. Выдержка из Водного кодекса (№ 481-II от 9 июля 2003 г. с поправками, внесенными 09.01.2007 г.)

Глава 4. Право собственности и иные права на водохозяйственные сооружения

Статья 24. Право собственности на водохозяйственные сооружения

1. Водохозяйственные сооружения могут находиться в государственной либо в частной собственности.
2. Отношения, связанные с пользованием, владением и распоряжением водохозяйственными сооружениями, находящимися в частной собственности, регулируются гражданским законодательством Республики Казахстан, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

Статья 25. Водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое значение

1. Водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое значение, находятся в государственной собственности и не могут быть переданы в аренду, доверительное управление, и не подлежат приватизации.
2. Перечень водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, определяется Президентом Республики Казахстан.

Статья 26. Водохозяйственные сооружения, находящиеся в республиканской собственности

Водохозяйственные сооружения, находящиеся в республиканской собственности, закрепляются за государственными водохозяйственными организациями.

20 Перечень водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности, определяется Правительством Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, а также уполномоченного органа по изучению и использованию недр.

Водохозяйственные сооружения, находящиеся в республиканской собственности, могут быть переданы в аренду, доверительное управление и приватизированы в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 27. Водохозяйственные сооружения, находящиеся в коммунальной собственности

Водохозяйственные сооружения, находящиеся в коммунальной собственности, закрепляются за государственными коммунальными предприятиями и могут в соответствии с законодательством Республики Казахстан предоставляться в аренду, доверительное управление, безвозмездное пользование, за исключением водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение.

Статья 28. Право собственности на системы водоснабжения питьевой водой

1. Системы питьевого водоснабжения могут находиться в республиканской, коммунальной собственности, а также собственности физических и юридических лиц.
2. Эксплуатация систем питьевого водоснабжения, находящихся в республиканской собственности, осуществляется государственными организациями. Эксплуатация систем питьевого водоснабжения, находящихся в коммунальной собственности, осуществляется государственными и иными организациями.
3. Отдельные системы питьевого водоснабжения могут входить в состав жилищных кондоминиумов.

Статья 29. Водохозяйственные сооружения, предназначенные для обслуживания сельскохозяйственных водопользователей

1. Водохозяйственные сооружения, предназначенные для обслуживания сельскохозяйственных водопользователей, могут находиться в государственной или частной собственности.
2. Водохозяйственные сооружения, предназначенные для обслуживания сельскохозяйственных водопользователей, находящиеся в государственной собственности, могут быть переданы в аренду, доверительное управление, безвозмездное пользование, а также проданы или безвозмездно переданы водопользователям или их объединениям, обслуживающим эти сооружения, в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан.

Статья 30. Временное государственное управление водохозяйственными сооружениями

1. В случае угрозы интересам национальной безопасности, жизни и здоровью граждан и в целях обеспечения стабильности функционирования отдельных водохозяйственных сооружений, имеющих важное стратегическое значение для экономики республики или региона, Правительство Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа по управлению государственным имуществом может ввести временное

государственное управление в отношении этих сооружений.

2. Порядок введения временного государственного управления водохозяйственными сооружениями, указанными в пункте 1 настоящей статьи, определяется Правительством Республики Казахстан.

Статья 31. Государственная регистрация прав на водохозяйственные сооружения и сделок с ними

1. Права на водохозяйственные сооружения и сделки, совершаемые с ними, подлежат обязательной государственной регистрации в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

2. Государственная регистрация прав на водохозяйственные сооружения производится при наличии паспорта на сооружение, форма которого устанавливается уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда.

Статья 32. Ответственность собственников водохозяйственных сооружений

1. Собственники водохозяйственных сооружений несут ответственность за их безопасное техническое состояние в соответствии с законами Республики Казахстан.

2. Надзор за обеспечением собственниками безопасности водохозяйственных сооружений осуществляют уполномоченные органы в области использования и охраны водного фонда, по чрезвычайным ситуациям и промышленной безопасности.

Статья 80. Требования к деятельности водохозяйственных организаций

1. Водохозяйственные организации являются субъектами естественных монополий и осуществляют свою деятельность в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством Республики Казахстан, уставом организации и договорами сторон.

2. Водохозяйственные организации обязаны:

1) обеспечивать надлежащее техническое состояние водохозяйственных систем и сооружений;

2) в установленные сроки обеспечивать водопользователей водой согласно договору;

3) по согласованию с водопользователями устанавливать в точках выдела водоизмерительные приборы;

4) принимать меры, предотвращающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод;

5) иметь паспорт водохозяйственного сооружения.

Вставка 2. Выдержка из закона «О естественных монополиях» (2003 г.)

Статья 10. Права потребителя услуг (товаров, работ) субъекта естественной монополии

Потребитель услуг (товаров, работ) субъекта естественной монополии вправе:

- 1) покупать регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии в порядке и по тарифам (ценам, ставкам сборов), которые установлены уполномоченным органом, требовать установки приборов учета либо самостоятельно приобретать и устанавливать их;
- 2) обращаться с заявлениями в уполномоченный орган о внесении изменений и дополнений, принятии новых или отмене действующих решений;
- 3) обжаловать в судебном порядке действия (бездействие) уполномоченного органа, а также принятые им решения;
- 4) обжаловать в уполномоченный орган и (или) в судебном порядке действия субъекта естественной монополии, противоречащие законодательству Республики Казахстан;
- 4-1) участвовать в публичных слушаниях;**
- 4-2) участвовать в тендерах по осуществлению закупок услуг (товаров, работ) субъектом естественной монополии;
- 5) имеет иные права, предусмотренные законодательством РК.

Статья 15. Государственное регулирование деятельности субъекта естественной монополии

1. Государственное регулирование деятельности субъекта естественной монополии осуществляется:

- 1) утверждением тарифа (цены, ставки сбора);**
- 2) утверждением тарифной сметы;**
- 3) утверждением временного понижающего коэффициента;
- 4) утверждением особого порядка формирования затрат;
- 5) утверждением порядка ведения раздельного учета доходов, затрат и задействованных активов по каждому виду регулируемых услуг (товаров, работ) и в целом по иной деятельности;
- 6) согласованием учетной политики;
- 7) утверждением временного компенсирующего тарифа.

Статья 15-1. Порядок формирования тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии

1. Тарифы (цены, ставки сборов) или их предельные уровни на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии, утверждаемые уполномоченным органом, должны быть не ниже стоимости затрат, необходимых для предоставления регулируемых услуг (производства товаров, работ), и учитывать возможность получения прибыли, обеспечивающей эффективное функционирование субъекта естественной монополии.

2. Уполномоченный орган при утверждении тарифа (цены, ставки сбора) или его предельного уровня применяет особый порядок формирования затрат, предусматривающий следующие положения:

- 1) регулирование затрат, включаемых в тариф (цену, ставку сбора) или его предельный уровень;
- 2) ограничение статей расходов субъекта естественной монополии в пределах технических и технологических норм расхода сырья, материалов, топлива, энергии, а также нормативных технических потерь;
- 5) согласование применяемых методов начисления износа основных средств;
- 6) согласование переоценки основных средств и направлений использования средств амортизационных отчислений, предусматриваемых тарифной сметой субъекта естественной монополии. Особый порядок формирования затрат утверждается уполномоченным органом.

Статья 17. Порядок рассмотрения проектов тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней и тарифных смет

1. В случаях принятия к рассмотрению заявок на изменение действующих тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий уполномоченный орган проводит экспертизу проектов тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней и тарифных смет. При проведении экспертизы привлекаются независимые эксперты, государственные органы, потребители и их общественные объединения, субъекты естественных монополий,

представившие проект.

2. Уполномоченный орган обязан опубликовать в периодических печатных изданиях информацию о дате и месте проведения публичных слушаний:

1) при утверждении тарифов (цен, ставок сбора) или их предельных уровней на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии в общем порядке не позднее чем за пятнадцать дней;

2) при утверждении тарифов (цен, ставок сбора) на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии в соответствии с пунктом 5 статьи **18** настоящего Закона не позднее чем за семь дней.

Требования части первой настоящего пункта не распространяются на субъекты естественных монополий малой мощности при утверждении тарифов (цен, ставок сбора) на регулируемые услуги (товары, работы). [...]

Статья 18-4. Государственный контроль при осуществлении закупок субъектом естественной монополии

1. Закупка услуг (товаров, работ), затраты на которые учитываются при утверждении тарифов (цен, ставок сборов) или их предельных уровней и тарифных смет на регулируемые услуги (товары, работы) субъекта естественной монополии, осуществляется в форме тендера, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 4 и 5 настоящей статьи.

2. Тендер проводится субъектом естественной монополии с соблюдением следующих принципов:

1) открытость и гласность проведения тендерных процедур;

2) обеспечение всем потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в тендере;

3) добросовестная конкуренция среди потенциальных поставщиков.

2-1. Закупки стратегических товаров субъект естественной монополии осуществляет непосредственно у производителей стратегических товаров, за исключением случаев: наличия дефицита электрической энергии на соответствующем товарном рынке при отсутствии доступа на рынок централизованной торговли электрической энергии и мощности; несоответствия субъекта естественной монополии условиям для участия в оптовом рынке электрической энергии, предъявляемым к потребителям; закупки газа у организаций, осуществляющих его импорт, при наличии дефицита газа.

3. Порядок проведения закупок определяется уполномоченным органом.

Данное требование не распространяется на случаи проведения закупок в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках государственными органами, государственными учреждениями, а также государственными предприятиями, юридическими лицами, пятьдесят и более процентов акций (долей) или контрольный пакет акций которых принадлежит государству, и аффилированными с ними юридическими лицами.

3-1. Субъект естественной монополии вправе выступать в качестве единственного организатора конкурса для своих аффилированных лиц.

4. В случаях, установленных законодательством Республики Казахстан, субъект естественной монополии может осуществить закупки способом из одного источника, закрытого тендера, тендера с применением двухэтапных процедур, запроса ценовых предложений.

5. Субъект естественной монополии вправе осуществлять закупки товаров (работ, услуг) без проведения тендера в случае, если годовые объемы закупок в стоимостном выражении не превышают предельного размера, установленного уполномоченным органом [...]

Приложение IV: Определения основных контрактов типа «государственно-частное партнерство»

Договоры на оказание услуг

Договоры на оказание услуг включают договоры поставок и строительного подряда, соглашения о технической помощи, а также субподряд и передачу государством в частный сектор контрактов на выполнение каких-либо функций в области водоснабжения. Такие соглашения подразумевают заключение водохозяйственным предприятием контракта с частным подрядчиком на предоставление конкретных услуг – например, проектных работ, строительства, проходки туннелей, работ в области информационных технологий, сбора оплаты по тарифам, эксплуатации и технического обслуживания объектов ВКХ. В самой простой форме таких соглашений частный подрядчик предоставляет заказчику (нанимающей организации) согласованные с ним услуги при общем контроле и надзоре нанимающей организации.

Договоры на оказание услуг могут быть потенциально плодотворной формой участия частного сектора (УЧС) там, где есть сильное противодействие – на политическом уровне или со стороны населения – его более широкому привлечению в отрасль, либо есть противодействие повышению тарифов на воду, которое обычно неизбежно при многих других формах УЧС (например, при договорах аренды).

Договоры управления

Договоры управления представляют собой более полный тип договора на оказание услуг – орган власти назначает частного подрядчика, и он управляет всеми аспектами деятельности предприятия ВКХ. При таких договорах основной коммерческий риск и все капитальные и инвестиционные риски остаются на органах власти. Такие соглашения полезны в тех случаях, когда основной целью является повышение технической эффективности предприятия, необходимое для выполнения конкретных задач. Если в договоры управления включены пункты, увязывающие платежи по договору с показателями деятельности предприятия, такие договоры приближаются к договорам аренды и концессионным соглашениям, о которых говорится ниже.

Как и в случае с договорами на оказание услуг, заключение договоров управления может привести к улучшениям в качестве обслуживания для тех потребителей, которые уже подключены к сети, но в том, что касается потенциальных клиентов, пока еще не подключенных к сети, возможности предоставления им улучшенного доступа к сети представляются весьма незначительными.

Договоры управления являются потенциально плодотворной формой УЧС там, где есть серьезное политическое противодействие или несогласие населения с повышением тарифов на воду, либо существуют опасения, связанные с передачей частному сектору большего контроля над ВКХ.

Договоры управления могут быть предпочтительными и в тех случаях, когда потенциальные частные инвесторы считают, что риски, связанные с более серьезным вовлечением частного бизнеса в деятельность отрасли, на настоящий момент еще слишком высоки. В таком случае органы власти в период действия договора могут провести мероприятия, направленные на снижение факторов риска. Например, они могут произвести соответствующие изменения в механизме установления тарифов или нормативной базе и таким образом подготовить отрасль

к тому, чтобы в будущем риски, которые будут брать на себя частные компании, были бы для них более приемлемыми.

Договоры аренды

По договору аренды инфраструктура ВКХ или водохозяйственное предприятие сдается в аренду частному оператору для эксплуатации и технического обслуживания на определенной географической территории, например, на десятилетний период. Согласно договору, оператор получает право на выставление счетов потребителям на указанной территории и получения оплаты по этим счетам. При этом правительство (или муниципалитет) остается собственником активов и, следовательно, на нем останется ответственность за основные работы по расширению и модернизации сети. С оператором будут консультироваться по всем основным мероприятиям такого рода, особенно в тех случаях, когда речь идет о непрерывности оказания услуг водоснабжения; он может принимать участие в оценке тендерных предложений или подавать собственные заявки на получение подряда.

Если ориентироваться на договоры аренды, составленные в соответствии с наиболее передовыми подходами, то частный оператор полностью берет на себя коммерческий риск по всем операциям в рамках географической территории, оговоренной договором, и его вознаграждение прямо связано с оплатой, которую он получает от потребителей. Из этих средств он выплачивает собственнику арендуемой инфраструктуры или водохозяйственного предприятия арендную плату, которая направляется на покрытие капитальных затрат указанного предприятия, связанных с расширением или модернизацией мощностей.

По договору аренды от оператора обычно требуется финансирование расходов по обновлению (восстановлению) основных производственных средств и оборудования. По окончании срока действия контракта соответствующий орган власти компенсирует оператору расходы по работам, которые он финансировал и которые к этому времени не были полностью амортизированы. Осуществление таких работ (подготовка, закупка оборудования и надзор) всецело лежит на операторе. Договоры аренды, составленные в соответствии с наиболее эффективными подходами, содержат положения, которые стимулируют частных операторов к:

- постоянному обновлению данных по потребителям и внедрению эффективных механизмов сбора оплаты, которые позволят повысить уровень собираемости оплаты с потребителей (включая государственные организации);
- проведению энергичной коммерческой политики, направленной на обслуживание большего числа потребителей и, соответственно, увеличение доходной базы;
- снижению операционных расходов с целью максимизации прибыли;
- осуществлению регулярных мероприятий по техническому обслуживанию основных производственных средств и оборудования, которые позволят повысить их надежность и отсрочить их обновление; и
- принятию решений не только по текущим управленческим вопросам, но и решений, направленных на усовершенствование объектов, за которые отвечает оператор.

Источник: ОЭСР, «Руководство по использованию контрактов, основанных на показателях деятельности, между муниципалитетами и водохозяйственными предприятиями в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», 2006 г.

Приложение V: Условия, закладываемые в лицензии в Соединенном Королевстве

1. **Условие лицензии А** – Условия договорного документа.
2. **Условие лицензии В** – Формула расчета предельных тарифов. Расчет осуществляется каждые 5 лет. Компании водоснабжения и водоотведения должны сообщить потребности в расходах, которые оцениваются и исходя из которых устанавливаются тарифы. Компании водоснабжения и водоотведения имеют право обжаловать тарифы в комиссию по конкуренции.
3. **Условие лицензии С** – Платежи за инфраструктуру – норма увеличения платежей (потребностей в расходах) ограничивается новыми подключениями.
4. **Условие лицензии D** – Схемы платежей – требования об опубликовании компаниями водоснабжения и водоотведения платежей, взимаемых ими за водоснабжение и водоотведение.
5. **Условие лицензии E** – Дискриминация при взимании платежей – запрет на ненадлежащую дискриминацию любых групп потребителей или потенциальных потребителей при взимании платежей.
6. **Условие лицензии F** – Детальное описание счетов и финансовой информации, которые должна вести компания водоснабжения и водоотведения. Это позволяет сопоставлять компании водоснабжения и водоотведения с системой эталонных показателей. Ежегодно правление каждой компании водоснабжения и водоотведения должно представить свидетельство того, что компания располагает достаточными финансовыми и управленческими ресурсами для выполнения своих функций в следующем году.
7. **Условие лицензии G** – Кодекс практики для потребителей и взаимоотношения с Советом потребителей водных ресурсов. Требуется, чтобы каждая компания опубликовала кодекс поведения (который пересматривается каждые 3 года), в котором освещается следующее:
 - 1) оказываемые услуги и платежи;
 - 2) механизмы фактурирования и порядок рассмотрения жалоб;
 - 3) вопросы, касающиеся приборов учета воды;
 - 4) порядок действий в нестандартных ситуациях.
8. **Условие лицензии H** – Кодекс практики и порядка обращения взыскания на долги – предотвращение отключения компаниями водоснабжения и водоотведения бытовых потребителей за неплатежи, требование об опубликовании руководств для потребителей, испытывающих трудностями при оплате счетов.
9. **Условие лицензии I** – Кодекс практики в отношении утечек – это условие о взимании платежей с потребителей за устранение утечек в трубах подключения/домовых водопроводных трубах. В нем указывается, как потребителю получить помощь в устранении утечек законтракованной компанией водоснабжения и водоотведения.
10. **Условие лицензии J** – Уровень обслуживания – законтракованные компании водоснабжения и водоотведения обязаны обеспечить эффективность и экономичность систем водоснабжения и водоотведения. Каждая компания обязана представлять годовой

отчет, в котором результаты ее деятельности соотносятся с 8 показателями обслуживания (эти цифровые данные сообщаются в налоговой декларации, которая представляется в июне).

11. **Условие лицензии К** – Ограждение и отчуждение земель – законтрактованной компании водоснабжения и водоотведения должен быть гарантирован доступ к достаточным активам, с тем чтобы она могла выполнять свои обязанности и функционировать как независимое предприятие. Кроме того, в случае отчуждения охраняемых земель третьим сторонам компания должна представить свидетельство и отчет об оценке земель. Охраняемые земли – это земли, предоставленные частной компании водоснабжения и водоотведения при приватизации. Поступления от продажи должны быть распределены между потребителями и акционерами в соотношении 50:50.
12. **Условие лицензии L** – Планы управления подземными активами – каждая компания должна представить план, демонстрирующий, что она осуществляет текущий ремонт, содержание и развитие подземных активов (водопроводных и канализационных труб), необходимых для выполнения ее юридических обязательств. Планы должны постоянно пересматриваться и обновляться при каждом пересмотре тарифов (каждые 5 лет).
13. **Условие лицензии M** – Представление информации – законтрактованные компании водоснабжения и водоотведения должны представлять информацию, позволяющую Ofwat⁷ выполнять функции регулирующего органа.
14. **Условие лицензии N** – Сборы – регулирующий орган уполномочен взимать с законтрактованной компании водоснабжения и водоотведения лицензионные сборы на покрытие текущих затрат, затрат, понесенных в связи с пересмотром тарифов, затрат на работу Совета потребителей водных ресурсов, затрат комиссии по конкуренции на рассмотрение передаваемых ей вопросов.
15. **Условие лицензии O** – Обстоятельства, в которых может быть законтрактована другая компания – позволяют государственному секретарю прекратить действие контракта с компанией с уведомлением ее, как минимум, за 25 лет.
16. **Условие лицензии P** – Роль собственников законтрактованной компании – это условие применяется к законтрактованным компаниям водоснабжения и водоотведения, которые являются частью универсальных организаций коммунального обслуживания или частью крупной группы. В соответствии с этим условием регулируемые компании обязаны взять со своих собственников контролируемые обязательства представлять информацию в целях регулирования, избегать действий, в результате которых регулируемая компания нарушит условия контракта, и иметь в составе правления определенное количество независимых неисполнительных директоров.
17. **Условие лицензии Q** – Компенсация в случае засухи – все законтрактованные компании водоснабжения и водоотведения соблюдают это условие, согласно которому они обязаны выплатить компенсацию тем потребителям, водоснабжение которых прерывается по распоряжению в связи с засухой.

⁷ Управление по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения (Ofwat) является регулирующим органом сектора водоснабжения и водоотведения Англии и Уэльса.

18. **Условие лицензии R** – Обеспечение комбинированных и оптовых поставщиков воды – в соответствии с этим условием законтрактованные компании водоснабжения и водоотведения обязаны предусмотреть механизмы, которые сделают возможным использование их систем водоснабжения лицензированными поставщиками воды.
19. **Условие лицензии S** – Протокол о переходе потребителей – в соответствии с этим условием законтрактованные компании водоснабжения и водоотведения обязаны предусмотреть механизмы, которые позволят потребителям, отвечающим соответствующим требованиям, переходить к другим поставщикам.

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

ТОО «Водные ресурсы – Маркетинг»

Анарбек Орман, генеральный директор
Жанатбек Турдалиев, директор по экономическим и финансовым вопросам
Лейла Баширова, главный бухгалтер

Парламент Шымкентской области

Нуриддин Мусирович, депутат Парламента Шымкентской области

Муниципалитет Шымкент

Арман Жетписбаев, мэр города Шымкент

Министерство сельского хозяйства, Комитет по водным ресурсам

Анатолий Рябцев, председатель Комитета по водным ресурсам

Агентство по регулированию естественных монополий

Азамат Майтиев, заместитель директора
Анна Мартыненко, главный эксперт

Министерство экономики и бюджетного планирования

Альмагуль Мажренова, начальник Управления сельского, водного, лесного и рыбного хозяйства

Ассоциация предприятий водопроводно-канализационного хозяйства Казахстана

Валерий Сяндюков, президент