



УДК 347.266:341.9(470)

С.Б. СИВАЕВ,
*директор направления «Городское хозяйство»,
кандидат технических наук,
Институт экономики города Москва, Российская Федерация*
Т.А. ШАКИРОВ,
*ведущий эксперт,
Институт экономики города Москва, Российская Федерация*

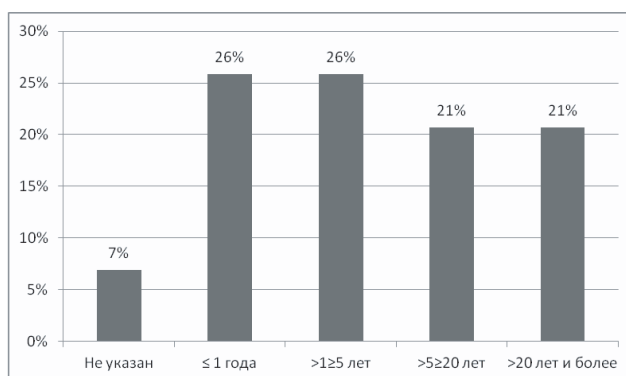
ВЫБОР КРИТЕРИЕВ КОНКУРСОВ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В КОММУНАЛЬНОМ СЕКТОРЕ

Выбор критериев конкурса представляется крайне важным этапом на пути к эффективному использованию механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Правильное определение критериев конкурса создает условия для достижения необходимого результата – привлечение инвестиций в модернизацию существующих объектов и строительство новых объектов коммунального комплекса, повышение показателей операционной деятельности организации коммунального комплекса и, как следствие, повышение качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг.

Для изучения организации конкурсов на заключение договоров ГЧП было проведено исследование, в ходе которого собрана и проанализирована конкурсная документация муниципальных образований РФ на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения/водоотведения и теплоснабжения, опубликованная органами публичной власти на соответствующих официальных порталах в сети Интернет. Было собрано 38 пакетов конкурсной документации на право заключения договоров ГЧП в водном секторе и 20 – в секторе теплоснабжения. Ее анализ касался сроков заключения договоров и выбранных критериев конкурса, что делает его актуальным и для украинской действительности.

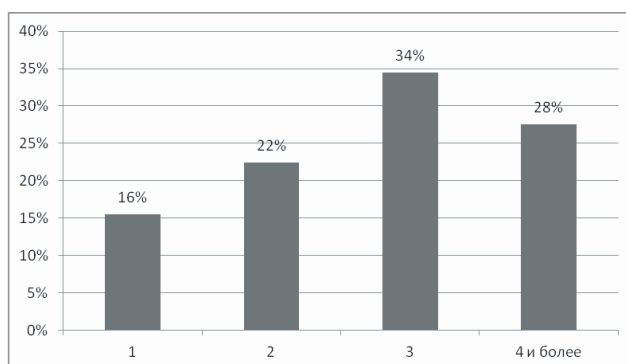
Привлечение частного оператора к управлению системами коммунальной инфраструктуры должно обеспечивать улучшение ее технико-экономических показателей, что неразрывно связано с необходимостью привлечения инвестиций. В этой связи срок соглашения (договора) ГЧП должен быть достаточным для осуществления инвестиционного цикла. Период соглашения должен предусматривать время, необходимое частному оператору для привлечения инвестиции и реализации инвестиционных проектов по

модернизации и развитию инфраструктуры, а также предусматривать время на возврат вложенных средств с определенной доходностью. Окупаемость серьезных инвестиционных проектов в коммунальном секторе значительна по срокам ввиду как капиталоемкости сектора, так и социальной чувствительности, а значит невозможности быстрого роста тарифов. Таким образом, краткосрочные и среднесрочные соглашения (до 5 лет) не соответствуют срокам окупаемости, характерным для серьезных инвестиционных проектов в коммунальном секторе. В 59% конкурсной документации срок соглашения ГЧП не превышал 5 лет, что свидетельствует об отсутствии значимых инвестиционных обязательств частного партнера в рассматриваемых конкурсах на право заключения договоров ГЧП (рис. 1).



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

Рис. 1. Распределение конкурсов в секторах ВКХ и теплоснабжения по продолжительности периода соглашений



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

Рис. 2. Количество используемых критериев в рамках одного конкурса в секторах ВКХ и теплоснабжения

Качественным показателем подготовки конкурса может быть количество критериев, используемых при оценке заявок участников. Большое количество критериев не гарантирует того, что конкурсная документация составлена квалифицированно. Однако использование только одного или двух критериев говорит о низком качестве подготовки конкурса. В рассмотренных конкурсных документах в 38% случаев использовались 1 или 2 критерия (рис. 2).

Используемые в конкурсной документации критерии можно сгруппировать следующим образом:

- оптимизация экономических показателей;
- оптимизация технических показателей;
- оптимизация времени решения задачи;
- качественные оценки заявки и участника.

Рис. 3 демонстрирует, насколько часто в рассмотренной документации в секторах водоснабжения и теплоснабжения встречались критерии каждой из групп.



Источник: расчеты авторов на основе представленных на официальных сайтах муниципальных образований и в правовой системе «Гарант» конкурсных документов на право заключения договора ГЧП

Рис. 3. Частота встречаемости критериев в % от общего количества конкурсных документов

Величина арендной/концессионной платы – наиболее часто встречаемый критерий среди рассмотренных конкурсных документов. Однако арендная плата по соответствующему договору, равно как и концессионная плата, будет создавать дополнительное бремя расходов частного оператора, которое, в конечном счете, должно быть компенсировано увеличением тарифов для потребителей. Очевидно, что максимизация размера платы не должна выступать в качестве значимого критерия.

Второй по частоте встречаемости критерий – **срок реконструкции /строительства объекта соглашения**. Срок реконструкции/строительства является важным критерием

при выборе арендатора/концессионера в случае недостатка соответствующих мощностей коммунальной инфраструктуры или модернизации объектов. Однако довольно часто этот критерий используется и для обеспечения потребностей в коммунальных ресурсах вновь возникающих объектов нового строительства. В таких случаях использование критерия минимизации срока строительства неправильно, так как объект коммунальной инфраструктуры необходимо построить к сроку ввода объекта, который нуждается в ресурсах. Если объект коммунальной инфраструктуры будет построен раньше требуемого срока, он будет простаивать, необоснованно увеличивая эксплуатационные затраты ресурсоснабжающей организации.

Критерии, направленные на повышение эффективности операционной деятельности: расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортровку 1 м³ воды (встречаются в 9% конкурсных документаций) и уровень потерь воды/тепловой энергии (встречаются в 19% конкурсных документаций). Для этих критериев только в 10% случаев указан срок их достижения, отличный от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности является самостоятельным критерием. В остальных случаях, когда значение критериев расхода энергоресурсов или уровня потерь определяются на момент окончания договора без системы мониторинга их достижения, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как к моменту завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру, если конкурсное значение критерия останется недостижимым.

В 17% проанализированных конкурсных документациях в качестве критерия отбора использовался **объем вложенных инвестиций**, выраженный либо в фиксированных суммах, либо в процентной доле от выручки. В случае отсутствия ключевых показателей операционной эффективности нет гарантий, что вложенные инвестиции повысят качество предоставляемых услуг. Кроме того, при существующем сроке установления тарифов для организаций коммунального комплекса спрогнозировать выручку будущих периодов практически невозможно. Представляется, что задачей должна быть не максимизация вложенных в инфраструктуру средств, а решение конкретных технических и технологических задач, в первую очередь – повышения качества услуг, эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры. В связи с этим данный критерий представляется неправильным.

Еще одним аналогичным примером неверного критерия служит **объем оказания услуг по водоснабжению/теплоснабжению** (представлен в 12% случаев). Очевидно, что объем потребляемых услуг в коммунальном секторе должен определяться спросом. Максимизация данного критерия может стать обременением для коммунальной организации из-за простоя мощностей.

В 24% случаев в конкурсных документациях использовался критерий – **качественная характеристика объекта договора и квалификация участника**, который, как правило, состоит в оценке подготовленной участником инвестиционной программы модернизации и/или развития систем ВКХ или теплоснабжения. Критерий основан на выставлении экспертных оценок. Но не субъективность является его главным слабым местом. Проблема в том, что если при этом нет критерия, связанного с тарифной политикой, и об изменении тарифов ничего не говорится в договоре (а именно так бывает в подавляющем большинстве случаев), то обязательства, качественно оцениваемые по этому критерию, остаются невыполненными из-за неопределяемых инвестиционных рисков.

В целом, на основании анализа конкурсных документаций в коммунальном секторе приходим к достаточно жестким выводам:

1) организаторы конкурсов зачастую выставляют срок соглашения менее 5 лет, что не соответствует значимым инвестиционным проектам в коммунальном секторе;

2) использование одного—двух критериев при выборе оператора позволяет говорить о низком качестве подготовки конкурса;

3) существующие конкурсные документации часто содержат критерии: (а) содержательно неверные, способные ухудшить реализацию ГЧП; (б) неработающие для принятия решений, поскольку очевидно, что все участники будут заявлять одни и те же значения критериев; (в) неконтролируемые, когда задается критерий на конец действия договора ГЧП (20 и более лет) без системы мониторинга достижения его значений в период действия соглашения;

4) крайне важный критерий цены (тарифа) практически не применяется со ссылками на существующую систему тарифного регулирования, что приводит к практическому отсутствию реальных инвестиционных обязательств частного оператора.

Можно ли повысить эффективность проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП? И что для этого нужно делать?

Результативность конкурсных процедур для заключения договоров ГЧП должна основываться на выборе оптимального соотношения технических показателей работы системы, сроков достижения этих показателей и цены их достижения, которая отражается в тарифах для потребителей. При отсутствии абсолютно естественного экономического баланса между качеством предлагаемого решения и его стоимостью договор ГЧП грозит остаться просто декларацией без обязательств.

Поэтому для улучшения показателей качества предоставления коммунальных услуг и привлечения в сектор частных инвестиций конкурсная документация должна содержать:

- операционные технологические критерии, то есть обязательства арендатора/концессионера по улучшению показателей операционной деятельности или сроки достижения предполагаемых показателей операционной деятельности;
- экономические критерии, которые ограничивали бы финансовые потребности частных операторов для реализации принятых на себя обязательств.

Перед утверждением организатором конкурса операционных критериев целесообразно провести технический аудит систем водоснабжения и водоотведения или теплоснабжения для выявления проблемных зон. Важно чтобы данные критерии сочетались со сроками их достижения, отличными от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности являлся самостоятельным критерием. А если значение операционного критерия определяется на момент окончания договора, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как ко времени завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже не будет возможности применить санкции к арендатору/концессионеру.

Срок достижения операционных технологических критериев не должен превышать прогнозируемого инвестиционного цикла (не более 10 лет). Кроме того, конкурсная заявка и затем — договор ГЧП должны предусматривать обязательства частного оператора по достижению заявленных значений критериев конкурса, а также систему мониторинга до

и после времени их достижения. Это позволит обеспечить постоянный контроль за ключевыми показателями деятельности и как минимум неухудшение этих показателей.

Критерии операционной эффективности деятельности предприятий коммунального сектора должны соответствовать следующим параметрам:

- значимость (критерий должен характеризовать значимую сторону деятельности предприятия);
- измеряемость (критерий должен поддаваться количественному измерению);
- однозначность (критерий должен иметь четкое определение и однозначно понимаемую методику расчета);
- практичность (процедура расчета критерия не должна требовать привлечения значительных ресурсов);
- уникальность (критерии не должны полностью или частично дублировать друг друга);
- результативность (критерии должны характеризовать результаты деятельности компании, а не компанию как таковую).

В качестве рекомендаций операционным и техническими критериями конкурса ГЧП в секторе холодного водоснабжения и водоотведения могут выступать показатели, представленные в таблице 1.

Таблица 1

Рекомендуемые операционные технологические критерии в секторе холодного водоснабжения и водоотведения

№	Индикатор	Единица измерения	Комментарии
1	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/куб. м	Расход электроэнергии в расчете на 1 куб. м воды, отпущенной в сеть водоснабжения и/или пропущенных сточных вод
2	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей водоснабжения и/или водоотведения в год
3	Коэффициент потерь воды	%	Разность между объемом воды, поданной в сеть водоснабжения, и объемом проданной воды (т.е. объем потерянной воды), выраженная в процентном соотношении от объема воды, поданной в сеть водоснабжения. Возможно, задавать в качестве критерия не минимальный уровень потерь, а срок достижения заданного оптимального уровня потерь
4	Среднегодовая доля замененных водопроводных и/или канализационных сетей за 7 лет	%	Процент замененных водопроводных и/или канализационных сетей от общего количества сетей водоснабжения и/или водоотведения

Возможные операционные технические критерии конкурса ГЧП в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения представлены в таблице 2.

Таблица 2

**Операционные технические критерии конкурса ГЧП
в секторе теплоснабжения и горячего водоснабжения**

№	Индикатор	Ед. измерения	Комментарии
1	Отмена летних перерывов в горячем водоснабжении	Срок достижения, лет	Отмена летних перерывов в подаче горячей воды потребителям повышает качество услуг горячего водоснабжения в летний период и надежность работы системы теплоснабжения в зимний период
2	Комплексный коэффициент эффективности		Соотношение теоретически произведенной тепловой энергии к фактически проданной
3	Коэффициент энергоэффективности	кВт ч/Гкал	Удельный расход электрической энергии на единицу реализованной потребителю тепловой энергии
4	Коэффициент выбросов CO ₂	кг/Гкал	Количество производимого углекислого газа на единицу тепловой энергии. Стимулирует использование безуглеродных технологий
5	Уровень аварийности	число аварий/км	Показатель зафиксированного по регламентным процедурам числа аварий на 100 км сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения в год
6	Среднегодовая доля замененных сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения за 7 лет	%	Процент замененных сетей от общего количества сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения

Критически важно наличие *экономических критериев*. Модели ГЧП предполагают, что привлеченные инвестиции в модернизацию и развитие объектов коммунальной инфраструктуры должны окупаться за счет продажи товаров и услуг, производимых на этих объектах, т.е. за счет ведения хозяйственной деятельности. Но будущие доходы от этой деятельности зависят от того, по какой цене (тарифу) будет реализовываться продукция. В случае если тарифы предсказуемы, то достаточно легко оценить размер возможных инвестиций и срок их окупаемости. Соответственно наиболее важным экономическим критерием конкурса должен стать тарифный план потенциального арендатора/концессионера. При этом принципиально важно, что тарифный план должен предлагаться в приведенных ценах (т.е. в ценах текущего года, без учета будущей инфляции).

Следует подчеркнуть, что проведение конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе формирует особую ситуацию конкурентной борьбы за монопольные рынки. А конкурентная борьба в экономике не может быть без конкурентных цен. Необходимо в рамках конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе перейти от регулируемых органами власти тарифов к конкурсным нерегулируемым тарифам. Причем, эти тарифы могут быть критерием конкурса и по условиям конкурса не могут быть выше уровня, заданного в конкурсной документации.

Исходя из инвестиций, необходимых для достижения технологических критериев конкурса и строительства/реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, участники согласно разработанным финансовым моделям прогнозируют тарифы будущих периодов в ценах базового года (номинальный тариф). Оценка участников происходит согласно среднему тарифу, который считается по следующей формуле:

$$T = \frac{\sum_{j=1}^n (t_0 \times \prod_{i=1}^j (1 + k_i))}{n}, \text{ где}$$

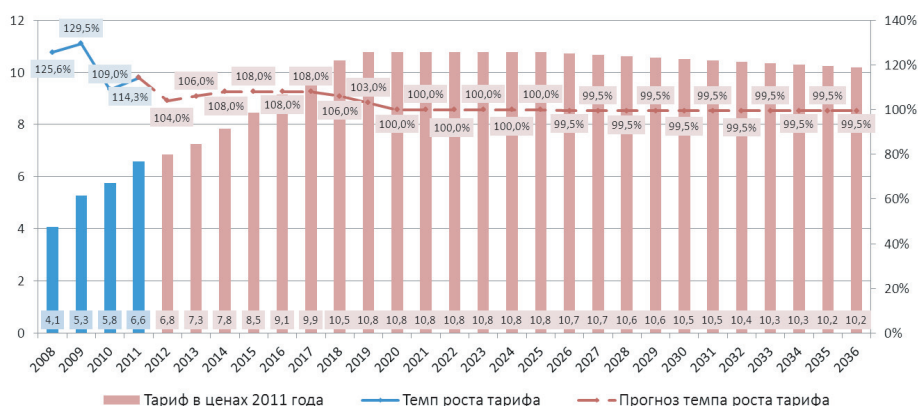
T – среднее значение тарифа;

t_0 – начальное значение тарифа на срок заключения договора;

k_i – изменение тарифа в i году в долях к тарифу в предшествующем периоде; величина k_i может быть как положительной, так и отрицательной, а также равной нулю (k_i всегда принимается равным нулю);

n – число периодов тарифного регулирования (в годах).

На рис. 4 представлен вариант заявки конкурсанта по тарифному плану.



Источник: расчеты авторов

Рис. 4. Вариант тарифного плана для договора ГЧП

Для параметра k_i может вводиться ограничение по положительным значениям для того, чтобы избежать резкого роста тарифов. Если годовой рост тарифа в приведенных ценах не должен превышать 5%, то принимается что:

$$k_i \leq 0.05$$

С учетом политических реалий текущего момента можно установить, что на ближайшие два года тарифы не будут расти выше уровня инфляции, т.е.:

$$k_{1,2} \leq 0$$

Реальный тариф в соответствующий период тарифного регулирования будет определяться как предложенный для этого периода номинальный тариф, умноженный на индекс потребительских цен за время с момента проведения конкурса.

Чем меньше среднее значение тарифа потребуется участнику для улучшения показателей операционной деятельности (аварийность, потери воды/тепловой энергии, расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м³ воды и т.д.) и строительства и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, тем выше его шансы стать победителем конкурса.

Однако существующее в настоящее время тарифное законодательство, как в РФ, так и в Украине делает невозможным использование в качестве экономического критерия тарифных планов.

Означает ли это невозможность введения экономических критериев? На наш взгляд, – нет. Необходима разработка другого экономического критерия, который позволил бы инвестору взять на себя обязательства по модернизации, реконструкции и новому строительству основных фондов коммунальной инфраструктуры, и при этом он учитывал бы механизм возврата вложенных инвестиций. С этой целью рекомендуется в конкурсную документацию в качестве критерия конкурса и в последующие договорные отношения включать механизм установления «расчетных тарифов».

Концепция «расчетных тарифов» предусматривает, что участники конкурса указывают индексы ежегодного увеличения тарифа, который позволит им достичь технико-экономических показателей и модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры.

Несмотря на введение в договор «расчетных» тарифов регулирование тарифов организаций коммунального сектора продолжает осуществляться в соответствии с положениями действующего законодательства. При возникновении разницы между «расчетным» и реально установленным тарифом должны применяться соответствующие положения договора ГЧП, регулирующие последствия возникновения данной ситуации.

Если складывается ситуация, при которой в соответствии с положениями действующего законодательства расчетный тариф будет выше, чем установленный тариф, стороны могут договориться о том, что бюджет компенсирует оператору недостающую разницу, или о иных действиях сторон договора (соглашения).

Анализ практики проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП позволяет сделать ряд выводов:

1) При определении целей соглашений ГЧП следует руководствоваться не максимизацией частных инвестиций, а оптимизацией параметров операционной деятельности коммунальной инфраструктуры, которые обеспечат улучшение качества коммунальных услуг, повышение надежности и эффективности работы системы. Для их достижения частному оператору необходимо привлечь инвестиции. Но публичную власть должен интересовать конечный результат, а не размер инвестиций.

2) Публичная власть в лице арендодателя или концедента должна иметь возможность отслеживать выполнение поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач с помощью системы мониторинга. В случае невыполнения поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач, иметь возможность расторгнуть с оператором договор ГЧП.

3) Использование в качестве экономического критерия тарифного плана оператора, который позволит ему достичь технико-экономических показателей и модернизировать коммунальную инфраструктуру в оговоренный срок, является наиболее оптимальным

экономическим критерием, но требует изменения существующего законодательства РФ и Украины.

4) Ввиду невозможности использования в настоящее время тарифного плана организаторы конкурсов могут использовать подходы, основанные на концепции «расчетных» тарифов.

Анотація. У статті аналізуються конкурси на право укладення договорів ДПП, що пройшли в муніципальних утвореннях РФ. Зроблені висновки дали змогу авторам розробити пропозиції з підвищення ефективності проведення конкурсів на право укладення договорів державно-приватного партнерства, які будуть актуальні як для Росії, так і для України.

Аннотация. В статье анализируются прошедшие в муниципальных образованиях РФ конкурсы на право заключения договоров ГЧП. Сделанные выводы позволили авторам разработать предложения по повышению эффективности проведения конкурсов на право заключения договоров государственно-частного партнёрства, которые будут актуальны как для России, так и для Украины.

Summary. The article reviews competitive tendering for public-private partnership (PPP) contracts in Russian municipalities. The authors analyze tender documentation on the basis of the term of PPP contracts; the number and quality of selected criteria, and arrive at a conclusion that tenders for PPP contracts in Russia are inefficient. As a rule, the term of a PPP contract is maximum five years, which is the main reason behind the use of only one or two criteria and the absence of one of core criteria – price (tariff). The authors also review the most popular criteria used in PPP contracts and assess the relevance of their application.

In the authors' opinion, the documentation for tendering PPP contracts should contain two types of criteria. Firstly, the operational-technological criteria, which would reflect the obligations of a lessee/concessionaire with regard to improving the operational performance indicators, and the period of time set for meeting the expected operational performance indicators; and, secondly, economic criteria, which could keep the financial needs of private operators in check for implementation of their obligations.

The authors think that the most optimal economic criteria could be an investor's tariff plan, which would make it possible to meet the operational-technological criteria within the tariffs set for the term of the contract. However, to apply this mechanism, it is necessary to make amendments both to the legislation of Russia and Ukraine. In this connection, the authors suggest that the so-called "estimated tariffs", i.e. indices of annual tariff growth, could be used as an economic criterion, and such tariffs will enable investors to meet certain technical and economic indicators and upgrade the utility infrastructure facilities.

More broadly, the authors' proposals with regard to selecting criteria for tenders will make it possible to enhance the efficiency of implementation of PPP projects both in Russia and Ukraine.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, критерії конкурсу, тарифний план, розрахункові тарифи.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, критерии конкурса, тарифный план, расчетные тарифы.

Key words: public-private partnership, concession, competition criteria, tariff plan, calculated tariffs.

Стаття надійшла до редакції журналу 14.11.2011 р.