

УДК 332.025.13

UDC 332.025.13

**К ПРОБЛЕМЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ**

**TO THE PROBLEM OF EFFICIENT
MANAGEMENT OF MUNICIPAL PROPERTY**

Ялялиева Татьяна Валерьевна
к.э.н., доцент
*Поволжский государственный технологический
университет, Йошкар-Ола, Россия*

Yalyalieva Tatiana Valerievna
Cand.Econ.Sci., associate professor
*Volga State University of Technology, Yoshkar-Ola,
Russia*

Проблемы неэффективного управления, как показывает опыт развитых стран, можно кардинально решить путем делегирования полномочий по управлению водоснабжением и водоотведением частному сектору. Учитывая преимущества концессии как формы государственно-частного партнерства, можно предположить, что внедрение концессионного соглашения приведет к решению большинства вышеперечисленных проблем

The experiences of highly-developed countries show that the problem of inefficient management can be completely solved by delegating the powers in respect of water supply and waste water management to the private sector. Considering advantages of a concession as a form of public-private partnership, it can be supposed that implementation of a concession agreement will lead to resolution of most of the problems mentioned above

Ключевые слова: ЭФФЕКТИВНОСТЬ,
УПРАВЛЕНИЕ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ
СОБСТВЕННОСТЬ, КОНТРОЛЬ, КАЧЕСТВО,
ВОДОСНАБЖЕНИЕ

Keywords: EFFICIENCY, MANAGEMENT,
MUNICIPAL PROPERTY, CONTROL, QUALITY,
WATER SUPPLY

Эффективность управленческих решений в государственном и муниципальном секторе в существенной степени зависит от их качества. Качественные управленческие решения должны иметь совокупность свойств, которые обеспечивали бы их способность выполнять свое назначение в процессе управления.

Для того чтобы оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления можно воспользоваться таким показателем как доля неналоговых поступлений в местный бюджет от управления муниципальной собственностью. Таким образом, если сравнить 5 последних лет, то в процентном соотношении, прослеживается уменьшение неналоговых поступлений в бюджет. Данное явление можно оценить как неэффективное управление объектами муниципальной собственности муниципального образования. Далее приведем ряд проблем управления муниципальным имуществом присущие практически всем муниципальным образованиям в РФ, в частности Сернурскому району

Республики Марий Эл. Муниципальное унитарное предприятие «Сернурводоканал» осуществляет эксплуатацию водопроводно-канализационного хозяйства, оказание услуг по подаче воды, приемке и очистке сточных вод по населению, промышленным предприятиям и объектам социальной сферы.

Оценивая эффективность управления муниципальным имуществом необходимо также рассмотреть основные экономические показатели муниципальных предприятий Сернурского района. К 2012 году предприятие убыточно, но его деятельность необходима для нормального функционирования муниципального образования. На балансе предприятия находится 28 скважин, из них 20 действующих, 8 резервных, размещенных на 16 водозаборах по территории всего района. Предприятие имеет 52,7 км. водопроводных сетей, из них нуждается в замене 29,6 км., износ составляет 56 %. Также на балансе предприятия имеется 6 биологических очистных сооружений, с проектной мощностью 3,9 тыс.м³ в сутки; 2 канализационных насосных станций, 3,9 км главных коллекторов и 34,6 км. уличной канализационной сети, из которых 3 км нуждаются в замене. Предприятие стабильно снабжает население, предприятия и организации водой. Всего за 2012 год реализовано 448 тыс.м³ воды, принято 457 тыс.м³ сточных вод. Основной проблемой предприятия остается морально и физически устаревшая спецтехника, водопроводные сети и острейшая необходимость реконструкции очистных сооружений в п. Сернур.

Муниципальное унитарное предприятие «Сернурводоканал» основано на праве хозяйственного ведения в 2002 году. Основные виды деятельности: эксплуатация водопроводно-канализационного хозяйства, оказание услуг по подаче питьевой воды, приемке и очистке сточных вод от объектов социально- бытовой сферы и жилого фонда, промышленных предприятий. Рассмотрим концессионный механизм для управления объектами муниципальной инфраструктуры, а именно на примере МУП

«Сернурводоканал». Преимущество концессии для государства, общества и бизнеса представлены на рис. 1.

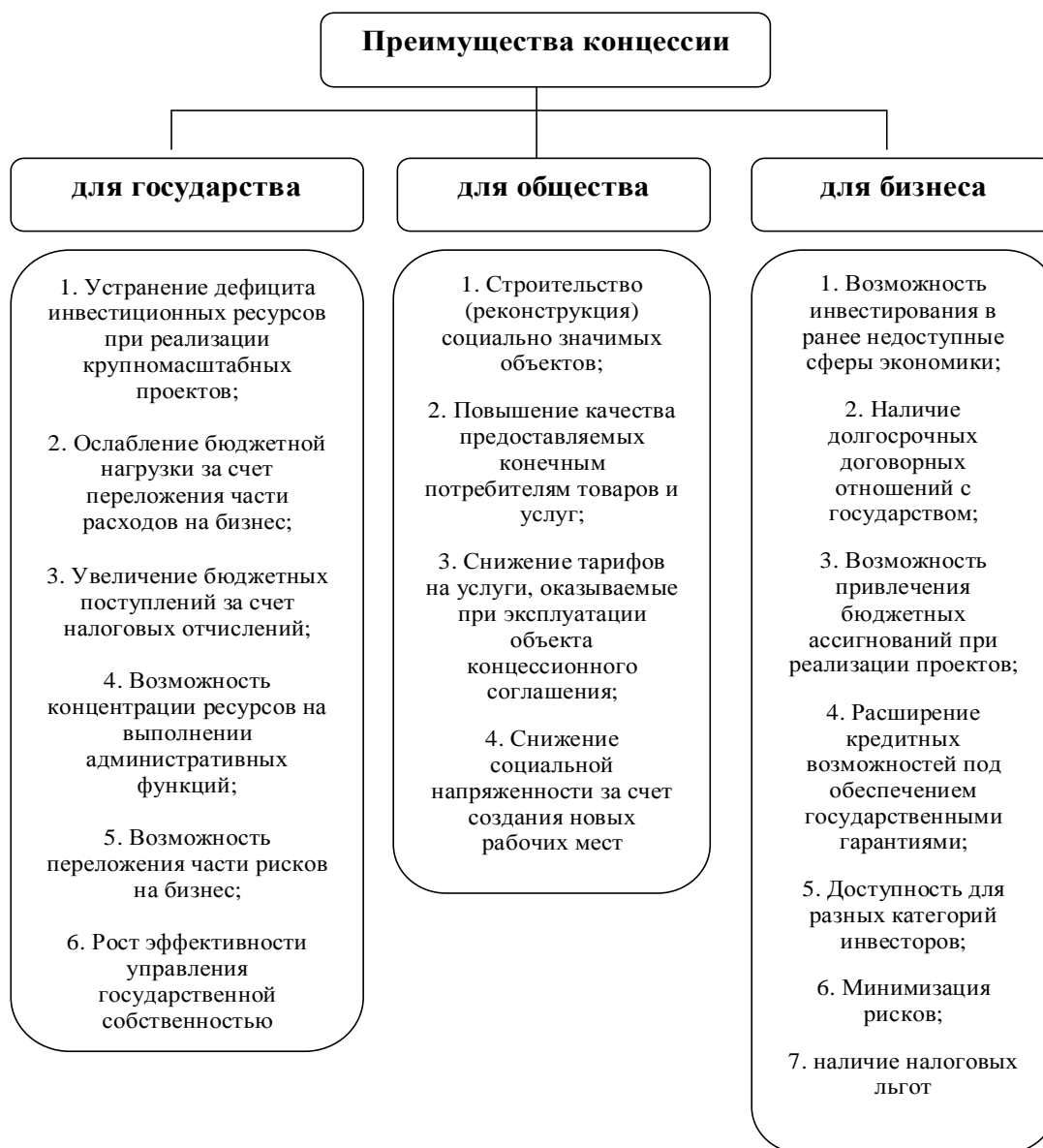


Рис. 1. Основные преимущества концессии как формы государственно-частного партнерства

В настоящее время проблемы качества воды, качества обслуживания населения, нехватки средств для проведения мероприятий по модернизации сетевого хозяйства и основных мощностей предприятий водоснабжения и водоотведения, вопросы экологической угрозы от неудовлетворительной фильтрации стоков не теряют своей актуальности.

Традиционно, ввиду социальной значимости и естественно-монопольного характера сектора водоснабжения и водоотведения, предприятия являются государственными или муниципальными. Неэффективность муниципального управления предприятиями данного сектора ярче всего проявляются как раз в существующих методах управления. Неэффективность управления можно объяснить рядом следующих причин: 1. потребители – это практически весь муниципальный район (то есть обслуживаются жилые дома, объекты социально-бытовой сферы, промышленные предприятия); 2. высокий уровень социальной ответственности.

С другой стороны решение проблем накладывает на частного оператора высокие инвестиционные обязательства. К тому же сектор водоснабжения и водоотведения обладает специфическими и технологическими характеристиками. Инвестиции в данную отрасль в большинстве случаев имеют долгосрочный характер. Заключение концессии является одним из оптимальных путей, так как концессионное соглашение представляет собой долгосрочный контракт.

Следует отметить еще тот факт, что сектор водоснабжения является наиболее социально чувствительным. Частная компания, работающая в этом секторе, должна быть готова к тому, что придется балансировать на тонкой грани между интересами администрации муниципального района, повышенными требованиями потребителей, а также стремлением к получению максимально возможной прибыли и социальным характером предоставления услуг.

Внедрение механизма концессионного соглашения в отрасли водоснабжения и водоотведения направлено на достижение следующих целей:

1. охрана здоровья населения и улучшения качества жизни населения путем повышения уровня и качества водоснабжения и водоотведения на территории муниципального образования;

2. повышение эффективности деятельности организации, которая осуществляет водоснабжение и водоотведение;

3. снижение негативного воздействия на водные объекты путем повышения качества очистки сточных вод.

Реализация концессионного соглашения позволит решить следующие задачи:

1. обеспечение бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения;

2. реконструкция очистных сооружений, замена водопроводных и канализационных сетей, морально и физически устаревшей спецтехники;

3. внедрение энергосберегающих технологий и экономное потребление воды;

4. применение более эффективной формы управления системами водоснабжения и водоотведения, привлечение инвестиций, развитие кадрового потенциала организации.

Порядок заключения концессионного соглашения включает в себя:

1. порядок подготовки проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения;

2. разработка конкурсной документации;

3. определение критериев конкурса для оценки конкурсных предложений и установление параметров для каждого критерия конкурса;

4. проведение конкурса;

5. выявления победителя конкурса;

6. заключение концессионного соглашения с победителем.

В соответствии с условиями конкурса могут быть установлены следующие критерии, на основе которых осуществляется оценка конкурсных предложений участников конкурса:

1. временные рамки реконструкции (модернизации) объекта концессионного соглашения;
2. сроки выхода на установленные и заявленные технико-экономические показатели;
3. качественные характеристики проектных решений для обеспечения реконструкции (модернизации) объекта.

Концессионное соглашение по результатам конкурса заключается в порядке, предусмотренном в статье 36 Федерального закона РФ от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» после предоставления обеспечения концессионером исполнения обязательств по концессионному соглашению в соответствии с условиями конкурса концессионного соглашения [1].

Для обоснования эффективности внедрения механизма концессионного соглашения в систему муниципального имущества необходимо выполнить оценку экономического эффекта сторон долгосрочного договора: муниципалитета и частного оператора.

Согласно «Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов» эффективность от реализации инвестиционного проекта оценивается в два этапа. Первый этап характеризуется тем, что определяется эффект, который будет получен суммарно при реализации инвестиционного проекта, который включает коммерческий и общественный эффект. На последующем этапе оценивается эффект участников проекта: концессионера и концедента [2].

Инвестиционный проект реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения, осуществляемый на основе механизма концессии, в целом не рассчитывается для получения коммерческого эффекта по проекту - в

обратном случае частный инвестор может осуществить его самостоятельно. В данном случае проект направлен на получение социально-экономического эффекта со снижением бюджетных расходов при привлечении частных инвестиций [3].

Эффект социально-экономический должен учитывать последствия реализации проекта для общества в целом и для бюджета муниципального образования в том числе. Экономический эффект для концессионера и концедента стоит определять только в том случае, если значение общественного эффекта оценивается как положительное и решение о реализации проекта на основе концессионного соглашения принято. Эффект частного оператора в общем виде является следствием оплаты потребителями услуг, оказываемых в сфере водоснабжения и водоотведения. Разница расчета эффективности представлена в таблице 1.

Таблица 1

Определение эффективности для концессионера и концедента

Бюджетный эффект при финансировании проекта за счет денежных средств	Бюджетный эффект при заключении концессионного соглашения
<p>ΔП</p> <p>– увеличение поступлений в бюджеты всех уровней в виде налогов и других обязательных платежей в результате реализации инвестиционного проекта, руб.;</p> <p>БИ_т – бюджетные инвестиции, необходимые для реализации инвестиционного проекта, руб.;</p> <p>ДБ_т – доходы бюджета, получаемые в результате реализации проекта, помимо налогов и других обязательных платежей, руб.;</p> <p>ТРБ_т – текущие расходы бюджета на содержание объекта, руб.,</p> <p>ЕБ – ставка дисконта и - бюджетные субсидии, выплачиваемые в соответствии с концессионным соглашением, руб. [4]</p>	

Если при реализации концессионного соглашения бюджетные средства расходуются меньше, чем при реализации этого проекта только за счет бюджетных средств, то для концедента соответственно приоритетным будет внедрение концессионного механизма. Именно в экономии бюджетных средств выражается эффект для муниципального образования.

Бюджетные субсидии рациональнее рассчитывать, взяв за основу необходимость обеспечения, с одной стороны, и минимальную внутреннюю норму доходности частного инвестора, с другой – снижение общей суммы бюджетных расходов на реализацию проекта с использованием концессионного соглашения по сравнению с вариантом его осуществления только за счет средств муниципального бюджета.

Соответственно, определяется бюджетный эффект при внедрении концессионного механизма.

При оценке экономического эффекта концедента и концессионера следует обратить внимание и на уровень ставки дисконта для каждой из сторон концессионного соглашения. Дифференциация ставки дисконта для каждого участника является рациональным и само собой разумеющимся явлением. К примеру, для муниципальных образований в качестве ставки дисконта могут быть одобрены такие как темп инфляции в стране, ставка рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

При реализации инвестиционного проекта на основе концессионного соглашения экономия бюджетных средств определяется как разность интегральных дисконтированных затрат по рассмотренным вариантам.

Использование предлагаемой методики оценки эффективности позволяет обеспечить сбалансированность интересов государства и бизнеса при реализации инвестиционного проекта развития сектора водоснабжения и водоотведения на основе оптимизации параметров концессионного соглашения.

Эффективность внедрения концессионного механизма в управление муниципальным имуществом можно объяснить следующими факторами:

1. владение активами;

Довольно сложным процессом является переуступка прав на активы, находящиеся в собственности муниципалитета, частной компании. Такая особенность характерна и для сектора водоснабжения и водоотведения. С другой стороны, переуступка предпочтительнее, чем продажа. Но продажа активов не выгодна не только муниципальному образованию, но и частному оператору. Покупка активов как таковая ведет к увеличению расходов частной компании. Объясняется тем, что к инвестиционным затратам добавляются и затраты на покупку активов.

2. качество воды;

Для того что бы достичь высоких стандартов качества водоснабжения и рационального использования ограниченных ресурсов требуются немалые инвестиции и определенный уровень технологии.

В свою очередь, муниципалитеты зачастую не в состоянии придерживаться или поддерживать высокий стандарт качества и оптимально использовать ограниченные ресурсы.

Внедрение концессионного механизма позволит привлечь частных операторов с большим опытом работы, способных извлекать прибыль из эффекта масштаба, благодаря применению новых знаний и технологий. Таким образом, будут соблюдены нормы качества воды и контроль качества воды.

3. работа с недобросовестными клиентами;

В этом случае подразумевается оплата клиентами всего объема потребляемой воды, поиск и устранение нелегальных подключений к сети.

Обеспечение регулярного и четкого контроля над задолженностью, сокращение доли неоплаченных счетов – это также является одним из направлений работы с недобросовестными клиентами.

Но не следует забывать и о том, что самым важным в работе с потребителями является предоставление качественного обслуживания. Качественное обслуживание подразумевает доступность и регулярность информации, составление четкого и вразумительного счета, диверсификацию условий оплаты, быструю обработку запросов клиентов.

4. управление собственностью;

Сети водоснабжения и водоотведения – это большая часть активов водохозяйственного предприятия. Спецификой такого рода имущества является то, что оно находится в земле и доступ к нему затруднен. Срок службы сетей водоснабжения и водоотведения достаточно продолжительный, но отсутствие ремонтных работ или их некачественное проведение влечет за собой к сбоям в водоснабжении, к утечкам. Привлечение частных операторов, которые имеют опыт и технологии в области диагностики сетей и в устранении утечек, несомненно, приведет к повышению качества обслуживания потребителей.

5. обучение и мотивация персонала;

Одна из проблем, с которой сталкивается муниципальное унитарное предприятие – отсутствие мотивации у персонала. Частная компания не способна полностью заменить весь персонал, поэтому они заинтересованы в повышении производительности персонала действующего предприятия. Таким образом, руководство частной компании будет вынуждено мотивировать персонал к качественной и профессиональной работе. Следует отметить, что число приезжих специалистов, как правило, минимально, они лишь для того, чтобы обеспечить работу в переходный период.

Таким образом, выделим основные этапы внедрения концессионного механизма в систему управления муниципальным имуществом на примере МУП «Сернурводоканал»:

1. анализ водохозяйственного предприятия;
2. анализ нормативно-правовой базы;
3. определение объема (целей, рамок) проекта;
4. разработка всеобъемлющего концессионного соглашения;
5. заключение концессионного соглашения.

Причиной возникновения такого явления как структурная диверсификация экономики становится необходимостью для повышения эффективности экономики не только на данный момент, но и в будущем [5]. Внедрение концессионного механизма в систему управления объектами коммунальной инфраструктуры повлечет за собой следующие позитивные изменения в жизнедеятельности муниципалитетов:

- повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и частного сектора;
- рациональное использование муниципального имущества;
- положительное решение проблем водоотведения и водоснабжения;
- удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления.

Главное условие сохранения эффективности управления муниципальным имуществом – сумма дисконтированных бюджетных инвестиций муниципального образования по проекту и бюджетных субсидий за год не может превышать дисконтированную сумму инвестиций в случае его реализации только за счет бюджетных средств муниципального образования, при обратном предположении данное внедрение теряет экономическую эффективность.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005г №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
2. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов: официальное изд. / М-во экон. РФ ; М-во фин. РФ ; ГК по стр-ву, архит. и жил. политике. - 2-я ред. - М. : Экономика, 2000. – 241 с

3. О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ.

4. Цанева Н. Ф. Методы оценки экономического эффекта участников концессионных соглашений при реализации инвестиционных проектов развития инфраструктуры внутренних водных путей // Журнал университета водных коммуникаций. 2010. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metody-otsenki-ekonomicheskogo-effekta-uchastnikov-kontsессионных-soglasheniy-pri-realizatsii-investitsionnyh-proektov-razvitiya> (дата обращения: 03.05.2013).

5. Ларионова Н.И., Н.Л.Загайнова. Концептуальные основы структурной диверсификации экономики // Вестник Марийского государственного технического университета. Экономика и Управление. – 2009. №2. – С.17-30

References

1. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 21.07.2005g №115-FZ O koncessionnyh soglashenijah

2. Metodicheskie rekomendacii po ocenke jeffektivnosti investicionnyh proektov: oficial'noe izd. / M-vo jekon. RF ; M-vo fin. RF ; GK po str-vu, arhit. i zhil. politike. - 2-ja red. - M. : Jekonomika, 2000. – 241 s

3. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O koncessionnyh soglashenijah» i ot del'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon RF ot 30 ijunja 2008 g. № 108-FZ.

4. Caneva N. F. Metody ocenki jekonomicheskogo jeffekta uchastnikov koncessionnyh soglashenij pri realizacii investicionnyh proektov razvitija infrastruktury vnutrennih vodnyh putej // Zhurnal universiteta vodnyh kommunikacij. 2010. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metody-otsenki-ekonomicheskogo-effekta-uchastnikov-kontsессионных-soglasheniy-pri-realizatsii-investitsionnyh-proektov-razvitiya> (data obrashhenija: 03.05.2013).

5. Larionova N.I., N.L.Zagajnova. Konceptual'nye osnovy strukturnoj diversifikacii jekonomiki // Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. Jekonomika i Upravlenie. – 2009. №2. – S.17-30