

ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖКХ КАК ФАКТОР РЕНОВАЦИИ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

© 2013 Погосян Гайк Грантович

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 69

E-mail: gaikxxx@rambler.ru

Обосновываются особенности и направления институционального синтеза финансово-бюджетного механизма развития государственно-частного партнерства в ЖКХ, который позволит обеспечить условия для ускоренной модернизации коммунальной инфраструктуры в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, бюджетные инвестиции, бюджетные дотации, тариф, фискальная политика, коммунальная инфраструктура.

В настоящее время процесс разрушения коммунальной инфраструктуры России приобретает необратимый характер. Проблема состоит в том, что существующая экономика затрат в отрасли, ее тарифное регулирование, неэффективное использование бюджетных субсидий, которые де-факто не работают на реновацию, не позволяют приостановить процесс износа на уровне нейтральной динамики: % износа = % замены. В этих условиях уже через 10-15 лет ЖКХ может прекратить свое существование.

Проблема снижения экономической эффективности сложившегося финансово-бюджетного механизма развития ЖКХ состоит в его недоработке по причине ослабления регулятивной функции государства, которое уже в форме предоставления государственных дотаций или наращивания бюджетных инвестиций не обеспечило жестких условий - стимулов для повышения окупаемости капитальных расходов коммунальных предприятий. С 2014 г. верхняя планка тарифа будет ограничена, что не позволит увеличивать приток поступлений от населения. Уровень амортизации и сумма отчислений значительны и в целом не покрываются оплатой коммунальных ресурсов и поступающими госдотациями. В отрасли, подчеркиваем этот факт, государство не создает преференциальных условий для развития предприятий - производителей материалов для замены магистральных сетей. В этих условиях ограниченные возможности существенно наращивать бюджетные инвестиции практически полностью консервируют технологическую отсталость отрасли, не выводя ее даже на уровень нейтральной динамики, при которой за счет текуще-

го ремонта компенсируется текущий износ коммуникаций.

Паллиативные практики неэффективного финансирования коммунальной инфраструктуры сегодня могут и должны быть замещены государством. Последнее должно не только реализовывать социальную функцию в части ограничения роста тарифов, но и сформировать эффективную модель масштабных долгосрочных вложений с высокой степенью надежности и гарантированным уровнем доходности, которая позволит обеспечить экономические стимулы и реальные возможности для возврата бюджетных инвестиций.

Следует оговориться, что в современных условиях в 2014-2015 гг. сжатие доходной базы неизбежно вызовет кризис государственного бюджета, что означает его переход в экономный режим выполнения социальных обязательств за счет экономии на бюджетных расходах. В силу этого мы рассматриваем интенсивный способ повышения эффективности государственных расходов инвестиционного характера, которое должно реализовываться через регулятивную политику и создание институциональных условий для наращивания частных инвестиций и автономного "самофинансирования" рыночной инфраструктуры в рамках самого рынка.

Применительно к решению задачи построения эффективного финансово-бюджетного механизма развития ГЧП в ЖКХ это означает, что мы рассматриваем две фазы его институционального эволюционирования в точки зрения изменения роли государства. На начальном этапе оно должно сформировать модель и запустить процесс долгосрочного кредитования предприятий

коммунального комплекса, на завершающем этапе - сформировать самовоспроизводящийся цикл финансирования и реновации коммунальной инфраструктуры, из которого будет полностью выведено государство как ключевой финансовый участник данного процесса.

Применительно к проблеме перестройки финансово-бюджетного механизма развития ГЧП в ЖКХ процесс предоставления длинного бюджетного фондирования по разумным ставкам должен быть дополнен созданием достаточного набора правовых инструментов, позволяющих обеспечить институциональные условия для взаимодействия государства, коммунальных предприятий, населения, поставщиков энергоэффективного ресурсосберегающего оборудования и материалов.

Институционализация финансово-бюджетного механизма развития ГЧП в сфере реновации коммунальной инфраструктуры в части обеспечения долгосрочного кредитования предприятий ЖКХ может быть реализована посредством выхода на рынок уполномоченного Правительством РФ государственного финансового оператора, например, Внешэкономбанка (имеет сегодня существенный опыт кредитования масштабных инфраструктурных проектов) или госкорпорации "Фонд содействия реформированию ЖКХ". В многолетней практике работы последнего уже эффективно апробирована технология финансирования крупных региональных проектов в сфере ЖКХ.

Отметим, что предоставление государственных кредитов на возмездной и возвратной основе позволит автоматически исключить риски нецелевого использования средств и ненадлежащего исполнения производственных программ коммунальных предприятий по долгосрочным кредитам. С этой целью в финансово-бюджетный механизм развития ГЧП в коммунальной сфере необходимо интегрировать финансовые модели частных операторов - поставщиков энергоэффективного оборудования и материалов. В рамках формирующейся модели ГЧП коммунальное предприятие будет получать кредит от государственного финансового оператора уже после замены сетей, которая должна проводиться за счет средств самого коммунального предприятия. То есть мы рассматриваем схему, в которой реновация коммунальной инфраструктуры будет проводиться за счет инвестиций частного оператора - предприятия ЖКХ, последнему уже со стороны производителя-поставщика энергоэффектив-

ного ресурсосберегающего оборудования будет предоставлен преференциальный механизм расчетов с рассрочкой платежа. В итоге, используя параллельно инвестиции из бюджетов субъектов РФ и текущие платежи населения, коммунальное предприятие сможет постепенно рассчитаться за новое оборудование.

С нашей точки зрения, предлагаемый финансово-бюджетный механизм развития ГЧП в ЖКХ на сегодня максимально востребован рынком, а неэффективность текущего процесса обновления коммунальной инфраструктуры указывает на тот факт, что в рыночной среде сформировался устойчивый эмпирический запрос на качественное обновление механизма финансирования коммунальных предприятий.

На наш взгляд, в современный период существует две базовые проблемы, которые и должен разрешить предлагаемый механизм.

Первая состоит во введении жесткой регулятивной политики в отрасли, регулировании верхнего уровня тарифов, что не позволяет значительно наращивать инвестиционные программы коммунальных предприятий, повышая инфраструктурную нагрузку на корпоративный сектор и население, которые бы несли дополнительные затраты по оплате коммунальных ресурсов. В условиях бюджетного недофинансирования процесса модернизации отрасли и дотационного характера ассигнований коммунальный бизнес не заинтересован в повышении эффективности. Следовательно, необходимо в более жесткой форме сформировать экономические стимулы, в частности в виде возвратности инвестиций, которые бы способствовали формированию жесткой технической политики.

Вторая заключается в том, что государство должно сформировать более расширенную институциональную структуру рынка и стимулировать развитие отдельных его операторов, обеспечивая дополнительные возможности для реализации финансового механизма ГЧП ЖКХ, ускорения возврата инвестиций.

Формирование принципа возвратности бюджетных кредитов в коммунальную инфраструктуру позволит сформировать политику более целевого и эффективного использования средств коммунальными предприятиями на реновацию сетей, операционная экономия от которой может выступить источником возврата средств по кредиту на ее реализацию.

Отметим, что именно за счет правильного построения общей схемы взаимодействия участников ГЧП ЖКХ финансовый механизм его развития уже в меньшей степени становится зависимым как от корректировки действующего законодательства, так и от государственных бюджетных кредитов.

Реализация предложенного механизма долгосрочного кредитования и (или) частичного участия в начальных инвестициях на уровне бюджета субъекта (муниципального образования) позволит государству реализовать комплекс инструментов, обеспечивающих проведение более сбалансированной политики в интересах всех участников рынка коммунальных ресурсов.

Автоматически возникает ряд социально-экономических эффектов, фиксирующих определенный уровень эффективности государственного финансирования и внебюджетных капиталовложений:

- создается реальный экономический механизм для прекращения роста тарифов. Обратим внимание на тот факт, что возврат средств может регулироваться за счет подвижности самих условий кредитования - через изменение сроков возврата кредитов и процентных ставок;

- достигается возможность тарифного регулирования доходности по займам коммунальных предприятий, а также их возвратности в процессе софинансирования региональными и местными бюджетами;

- обеспечивается ускоренная реновация коммунальной инфраструктуры, которая усиливает социально-экономическую результативность создаваемого механизма финансирования коммунального бизнеса, что означает решение вопроса сохранения пространства для цивилизованной жизни населения и развития бизнеса;

- формируются системные институциональные предпосылки и условия для постепенного выхода государства из ГЧП как его ключевого финансового участника, что означает максимальное сокращение бюджетного финансирования ЖКХ;

- достигается возможность формирования более управляемого и цивилизованного рынка ЖКУ, поскольку стандарты ведения коммунального бизнеса могут быть формализованы со стороны государственного финансового оператора, который может предложить коммунальным предприятиям как заемщику набор определенных критериев;

- постепенная эмпирическая отладка механизма, кооперация коммунальных предприятий и поставщиков оборудования для замены сетей, а также государственного финансового оператора постепенно обеспечит более своевременное обслуживание и погашение госкредитов коммунальными предприятиями, что автоматически повысит инвестиционную привлекательность отрасли и стимулирует приход в сектор ЖКХ других операторов финансового рынка;

- формируются устойчивые экономические стимулы и регулятивные условия для перевода отрасли на новый экономический уклад, создающие масштабные предпосылки для выхода предприятий ЖКХ на новую технологическую базу.

Таким образом, в настоящее время совершенствование финансового механизма развития ГЧП в ЖКХ должно строиться на стремлении максимально снизить уровень бюджетного участия в данном процессе и более эффективно институционально выстроить модель взаимодействия между основными участниками ГЧП. Это позволит сформировать систему условий, прямо стимулирующих процесс эффективной инвестиционной модернизации сетей в ЖКХ с целью возврата инвестиций.

В условиях ограничения роста тарифов реновация коммунальной инфраструктуры со стороны предприятий-заемщиков будет представлять собой единственный путь, позволяющий им снижать издержки в долгосрочном периоде. Монтаж энергоэффективного ресурсосберегающего оборудования, автоматизация объектов составят основной источник операционной экономии внутри "замороженного" тарифа, который позволит возвращать госкредиты и бюджетные инвестиции из регионального и местного бюджетов в долгосрочном периоде.

Следует обратить внимание, что запуск данного финансового механизма может существенно интенсифицировать процессы реновации в отрасли, что потребует их упорядочения и регламентации через разработку и внедрение технической политики в области строительства, модернизации и эксплуатации сетей ЖКХ. В противном случае мы можем институционально тормозить процесс реновации, а это недопустимо, поскольку именно синхронность работы всех участников рынка и взаимодействия между ними может позволить обеспечить формирование самовоспроизводящегося цикла: внедрение энергоэф-

эффективного ресурсосберегающего оборудования и материалов (реновация) → операционная экономия и софинансирование со стороны государственного финансового оператора и регионального (местного) бюджета) → возврат инвестиций → повышение экономической эффективности функционирования предприятий ЖКХ.

С нашей точки зрения, с 2014 г. в условиях перехода к долгосрочной политике сдержанной индексации тарифов государство фактически формирует опасные и существенные риски недостаточной интенсификации экономических стимулов для модернизации в коммунальном бизнесе. Реализация этих рисков может привести к сужению инвестиций, более высокому уровню износа мощностей коммунальной инфраструктуры и, что самое главное, сформирует серьезные предпосылки для роста цен на коммунальные ресурсы после завершения периода заморозки тарифов. То есть в инфраструктурном секторе наблюдается усиление отраслевых рисков недокапитализации основных фондов, основным инструментом сокращения которых мы считаем формирование системы фискально-институциональной организации и регулирования инвестиционного процесса в отрасли.

Начиная с 2014 г. и уже в 2013 г., в принципе, переход к новой бюджетной политике более сдержанного замещения банковских кредитов бюджетным финансированием означает отказ от наращивания государственного долга. Сжатие государственных расходов инвестиционного характера должно быть замещено формированием новых институциональных условий, в которых бизнес более охотно будет принимать на себя отраслевые риски, а сами эти риски будут относительно умеренными и в которых будет создан финансово-бюджетный механизм развития инфраструктурного сектора с существенным расширением регулятивных функций государства. Формируя экономические стимулы для модернизации, государство должно одновременно обеспечить и возможность их реализации.

С нашей точки зрения, имеется еще одно важное направление развития институционального регулирования - создание преференциальных условий для отраслей - производителей ресурсосберегающего и энергоэффективного оборудования. Изменение бюджетной политики в новых условиях хозяйствования должно опираться на формирование реальных возможностей наращивания

инвестиций в инфраструктурном секторе. Важен не сам жест, а развитие реальной институциональной платформы, на которой может быть реализована эффективная организация инвестиционного процесса в отрасли. Мы предлагаем дополнить финансово-бюджетный механизм долгосрочного кредитования коммунальных предприятий системой преференциальных условий для производителей продукции промышленного назначения, используемой в инфраструктурной отрасли. Это позволит масштабно запустить и тиражировать процесс инвестиционной модернизации коммунальной инфраструктуры. Основу процесса составит формирование финансово-бюджетного механизма долгосрочного бюджетного и государственного кредитования коммунальных предприятий, который позволит нам одновременно использовать несколько инструментов проведения сбалансированной политики в интересах всех участников рынка:

- максимальное сокращение объема бюджетных кредитов из регионального (местного) бюджета, которые будут выступать в качестве irrelevantного источника софинансирования инвестиций коммунальных предприятий, дополняя свободный денежный поток от потребителей коммунальных ресурсов (население и бизнес) и частичное участие в начальных инвестициях со стороны Внешэкономбанка, предоставление им кредитов;

- фактически полный отказ от бюджетных инвестиций в рамках ГЧП, поскольку бюджетное финансирование будет осуществляться в пользу частных коммунальных предприятий после завершения производственной программы замены сетей и сдачи их в эксплуатацию. То есть изначально мы можем стимулировать развитие частных коммунальных предприятий, модернизация которых или создание основных фондов будет осуществляться за счет рассрочки платежа со стороны поставщиков оборудования и последующего софинансирования со стороны Внешэкономбанка и (или) регионального бюджета. Именно этот факт подчеркивает значимость проведения государственной отраслевой политики, которая должна включать сокращение фискальной нагрузки для отечественных производителей энергоэффективного и ресурсосберегающего оборудования и др.;

- обеспечение возможности коммунальным предприятиям возвращать инвестиции в рамках фиксированного региональными регуляторами

тарифа за счет увеличения сроков возврата кредитов и снижения процентных ставок;

- сокращение рисков невозврата инвестиций в рамках ГЧП за счет комплексного воздействия и расширения реальных возможностей модернизации коммунальной инфраструктуры через достижение оптимального баланса между основными источниками инвестиций: *кредитами Внешнеэкономбанка; бюджетными кредитами; тарифной составляющей; экономией в результате реновации.*

С нашей точки зрения, важнейшим условием эффективности реформы инфраструктурного сектора, связанной с неполным отказом от индексации тарифов, является формирование институциональных условий, достаточных, подчеркиваем, для того, чтобы коммунальный бизнес мог максимально реализовать экономические стимулы и модернизироваться. *Обратим внимание на тот факт, что экономические стимулы, по сути, не носят императивного характера.* Государство ограничивает динамику роста тарифа, как бы “прижимает его сверху”, сокращая динамику роста свободного денежного потока от потребителей коммунальных ресурсов, сворачивает программы перекрестного субсидирования коммунального бизнеса, де-факто оставляет несколько каналов бюджетного и государственного - в обоих случаях бюджетного - финансирования

модернизации. Последняя уже сама далее обеспечивает еще один источник возврата инвестиций в виде экономии на операционных издержках. Однако парадокс состоит в том, что даже при неизбежно нарастающем уровне износа коммунальной инфраструктуры бизнес будет принимать на себя риски и кредитоваться в рамках ГЧП только в том случае, если объем кредитов будет достаточен и приемлем по стоимости. При этом важное, едва ли не первостепенное значение имеет рассрочка платежа со стороны поставщиков оборудования, которые образуют “институциональную пружину” в рассматриваемом нами финансово-бюджетном механизме, сообщаящую ему первоначальный импульс.

Специфика данного механизма состоит в том, что он эффективен только в том случае, когда все звенья максимально интегрированы в рамках ГЧП и полноценно функционируют. Дисфункция в любом из них ограничивает возможности реальной реализации экономических стимулов модернизации. Отсюда можно заключить, что на новом этапе развития инфраструктурного сектора экономики России и коммунальной инфраструктуры в частности фискально-институциональное регулирование ГЧП и сферы производства ресурсосберегающего и энергоэффективного оборудования имеет первостепенное значение.

Поступила в редакцию 01.10.2013 г.