

ловому доходу было примерно одинаковым: 0.64 и 0.67 соответственно. Учитывая, однако, что государству приходилось выплачивать суммы по железнодорожным займам, по гарантиям доходов на ценные бумаги частных обществ, на капитальное совершенствование сети, надо признать, что казенное железнодорожное хозяйство приносило убытки. В среднем за 10 лет в 90-х гг. годовой убыток составлял 35 млн р.

Таким образом, «естественная монополия» в железнодорожной отрасли и ее регулирование развивались в России весьма своеобразно — это было не сдерживание в узде прибыльной монополии, а поддержание убыточной, но, по мнению государства, необходимой отрасли народного хозяйства.

## РАЗДЕЛ 5

### Локальные естественные монополии в переходной экономике России (на примере «Водоканалов»)

Составной частью жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) являются службы водоснабжения и канализации, которые повсеместно в средних и крупных городах России называются «Водоканалами». В ходе реформ, начатых в 1992 г., они получили статус муниципальных унитарных предприятий. В их функции входят подготовка (очистка, обеззараживание) и доставка воды для хозяйственно-питьевых нужд, а также отвод (канализация) сточных вод. Эти услуги предоставляются домохозяйствам, предприятиям, бюджетным организациям.

Для последующего понимания экономических проблем, с которыми сталкиваются «Водоканалы», рассмотрим их технологические особенности. Выделяются три основных этапа доставки воды потребителям (их называют переделами): подъем, очистка и транспортировка. Каждый этап имеет свои основные фонды и структуру издержек.

Первый этап — подъем воды — это в основном мощные насосы, потребляющие большое количество электроэнергии. Соответственно основная проблема здесь — энергоэффективность, для повышения которой необходимо использовать специальное оборудование. Расход энергии на подъем 1 м<sup>3</sup> воды может колебаться в зависимости от конкретных условий: в некоторых населенных пунктах вода берется преимущественно в артезианских скважинах (Старая Русса, Краснодар); в других городах, удаленных от источников пресной воды и испытывающих недостаток пригодных для питья подземных вод, построены многокилометровые водопроводы (Сочи). Здесь особо остро стоят проблемы утечек воды, высоких издержек эксплуатации, ремонта и замены труб.

Второй этап — очистка — это водоочистные сооружения (резервуары,

отстойники) и средства обеззараживания. Из-за плохого экологического состояния водоемов и некоторых природных факторов во многих регионах России имеются серьезные трудности с очисткой воды, забранной из поверхностных источников, с доведением ее до требований, предъявляемых к питьевой воде.

Третий этап — транспортировка воды — это в первую очередь водопровод (наиболее дорогой компонент всей системы водоснабжения) и насосы.

В канализации различают отвод и очистку стоков. Отвод — это прежде всего инженерные сети (канализация) и канализационные насосные станции. Очистка сточной жидкости — это специальные биологические очистные сооружения и отстойники.

Особенности технологии определяют структуру активов и структуру себестоимости продукции «Водоканалов». Так, основная часть их активов (80—90 %) — это сети, здания и сооружения, а также участки земли.

Посмотрим на себестоимость отпущенной воды у муниципального предприятия (МП) «Водоканал» одного из небольших российских городов в Новгородской области. Она составляла на 01.01.1998 90,7 % выручки от реализации. Ее структура выглядела следующим образом: подъем воды составил 32 % полной себестоимости, очистка воды — 27, транспортирование воды — 20, прочие прямые расходы — 21 %. Наибольший удельный вес в структуре затрат на подъем воды занимают расходы на электроэнергию — 60,4 %, ремонт — 18,7 и амортизация — 9,3 %. В затратах по очистке воды преобладают расходы на ремонт — 40,5 %, электроэнергию — 19,4, амортизацию — 15,2, химреагенты — 8 %.

Строительство водоочистных сооружений и биологических очистных сооружений, а в особенности сетей — водопровода и канализации, даже в небольших населенных пунктах требует крупных инвестиций. Эксплуатация, ремонт и замена сетей требуют значительных текущих затрат, которые почти не зависят от объема транспортируемой по этим сетям жидкости. Таким образом, здесь мы имеем ситуацию, типичную для естественных монополий, — практически непреодолимые входные барьеры, высокие затраты; однако с ростом объема средние и предельные затраты снижаются. Действие рассматриваемых естественных монополий ограничено территорией населенного пункта и, возможно, окрестностей. «Водоканалы» являются локальными естественными монополиями.

Исторически сложилось так, что строительство и эксплуатацию водоводов, канализации и очистных сооружений брало на себя государство в лице муниципалитетов. В течение десятилетий жилищно-коммунальная сфера в России была дотационной, финансирование велось по остаточному принципу, стимулы к энерго- и водосбережению отсут-

ствовали, более того, система создавала простор для приписок и расточительства. В результате в начале рыночных реформ в стране преобладали изношенные или ветхие сети, что приводило к колоссальным утечкам воды (до 50 %). Широкое распространение имели приписки якобы потребляемой горожанами воды и (или) якобы потерянной при транспортировке. Завышение объемов было выгодным, так как позволяло получить больше бюджетных дотаций, хотя размер приписок оценить непросто, так как расточительство и большие потери действительно имели место.

В ходе рыночных преобразований, когда «Водоканалы» выделились в отдельные предприятия, государство, осознавая их положение как локальных естественных монополий, предприняло меры регулирующего характера. Регулированию подлежат, в частности, цены (тарифы), качество питьевой воды, стандарты обслуживания (регулярность подачи, качество и напор воды, обслуживание и ремонт сетей и т.д.), экологические нормативы.

Остановимся на проблеме ценообразования. Приказом № 56 от 09.11.1993 Комитета РФ по ЖКХ была утверждена методика расчета так называемых «экономически обоснованных тарифов» (ЭОТ). ЭОТ можно вычислять по формуле

$$\text{ЭОТ} = S(1 + R),$$

где  $S$  — себестоимость услуг, которая определяется на единицу материального носителя услуги (для водоснабжения — на 1 м<sup>3</sup> воды);  $R$  — предельная норма рентабельности, которая устанавливается для «Водоканалов» антимонопольным управлением.

Для приводившегося в качестве примера «Водоканала» в одном из городов Новгородской области в 1996 г. была определена предельная норма рентабельности в 25 %, а с 01.04.1997 — 20 %, причем было установлено, что тариф может быть увеличен только в связи с ростом цен на электроэнергию. Последнее объяснялось тем, что затраты на электроэнергию составляют около 22 % себестоимости.

В начале 90-х гг. власти прибегли к такой мере социальной защиты населения, как значительные перекрестные, межсекторные субсидии. Она заключается в том, что для населения тарифы устанавливаются на значительно более низком уровне, чем для предприятий и организаций. Перекрестное субсидирование характерно для политики в отношении всех естественных монополий, обслуживающих потребности населения. «Водоканалы» здесь не исключение.

Установленный для населения тариф в среднем в 2.5—3 раза ниже, чем для предприятий и организаций. Таблица демонстрирует наличие такого перекрестного субсидирования в одном из городов Новгородской области. Рекордный же разрыв отмечался в Орле, где тариф для населения был ниже в 60 раз.

Если же следовать принципам — «оплата полных издержек» и «платит тот, кто потребляет», то тариф для населения должен быть выше, чем тариф для предприятий, так как подвести большую трубу к предприятию намного дешевле, чем подвести воду к каждому жилому дому. Ясно также, что есть немалое количество имущих людей, которые вовсе не нуждаются в субсидиях. В масштабах же городов эти субсидии составляют огромные суммы.

Тарифы на услуги водоснабжения предприятия «Водоканал»

Дата изменения тарифа	Тариф, руб. за 1 м <sup>3</sup> воды		
	МП ЭОТ	для населения	для предприятий и организаций
01.01.1995	640	147 (23)*	2044 (319)
01.02.1995	688	147 (21)	2238 (325)
01.03.1995	757	223 (29)	2319(306)
01.05.1995	809	223 (28)	2567 (317)
01.09.1995	1331	223 (17)	3894 (293)
01.01.1996	1456	566 (38)	4332 (298)
01.04.1996	1619	622 (38)	4510 (279)
01.10.1996	1856	535 (29)	6335 (341)
01.04.1997	1682	505 (30)	5611 (334)

\* Цифры в скобках — % от ЭОТ.

Анализ показывает, что перекрестные субсидии — одна из главных причин колоссальных размеров и стремительного роста неплатежей за услуги естественных монополий. Время этих субсидий оказалось непосильным в первую очередь для местных бюджетов, которые в ряде случаев и являются сегодня основными должниками локальных естественных монополий.

Дебиторская задолженность «Водоканала» в 1997 г. увеличилась на 60 % по сравнению с предыдущим годом и составила на 01.01.1998 более 9 % всех активов. При этом доля в дебиторской задолженности местных бюджетных организаций и коммунальных предприятий составила 20 и 60 % соответственно.

Коэффициент собираемости платежей с населения выше, чем с предприятий. Кроме того, население платит деньгами, а предприятия — по большей части взаимозачетами, векселями и другими квазиденежными инструментами. Несвоевременные платежи, низкий коэффициент собираемости платежей и низкая доля денежных средств в структуре оплаченных счетов, недостаточные накопления из прибыли и другие

обстоятельства ухудшают и без того не блестящее финансовое положение «Водоканалов». Одновременно усугубляются трудности финансирования «водных проектов» из внутренних источников.

В случае «Водоканалов» наблюдается крайняя недостаточность инвестиций. Дело в том, что действующая методика расчета ЭОТ лишает смысла расходовать средства на осуществление затратосберегающих проектов. Ведь за достигнутым снижением издержек последует снижение ЭОТ и «Водоканалы» лишатся важнейшего источника окупаемости инвестиций в виде дополнительной прибыли, получаемой за счет достигнутого снижения издержек. Недостаточность денежной выручки затрудняет также финансирование проектов развития и модернизации за счет привлечения заемных средств и средств от продажи муниципальных облигаций. Зарубежный же опыт показывает, что займы и выпуск муниципальных облигаций являются важными источниками финансирования «водных проектов» в странах с рыночной экономикой.

Локальные естественные монополии (в отличие от «Газпрома») не имеют никакой экспортной выручки. Гранты и бюджетные субсидии стали чуть ли не главным источником финансирования инвестиций, ежели таковые вообще имеют место. Государственный бюджет и экологические фонды вынуждены нести основное бремя финансирования «водных проектов», но эта ноша оказалась для них непосильной. Главное внимание следовало бы уделить развитию инвестиционных возможностей и стимулов самих «Водоканалов».

В этом отношении полезен зарубежный опыт, особенно ряда стран бывшего СССР, переходящих более успешно, чем Россия, к рыночному хозяйству. Например, «Водоканалы» Эстонии получили в наследство примерно тот же букет проблем, что и в любом российском городе. Однако выход был найден достаточно быстро. Для финансирования проекта развития служб водоснабжения и канализации Таллинна и десятков малых городов Эстонии были привлечены пять источников: заем Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), гранты иностранных правительств, Корпорации стран Северной Европы по финансированию экологических проектов (NEFCO), средства экологического фонда Эстонии и, конечно, платежи водопользователей. Для управления проектом было создано акционерное общество — Эстонская водная компания (ЭВК). Его учредили муниципалитеты для того, чтобы концентрировать скудные инвестиционные ресурсы местных «Водоканалов» (которые, как и в России, стали независимыми предприятиями) и привлекать средства из других источников. Одним из акционеров компании стала корпорация NEFCO.

По соглашению с учредителями на ЭВК возложены функции инвестиционного и финансового агента по реализации всего эстонского «водного проекта». ЭВК выступает как заемщик перед ЕБРР, как по-

лучатель грантов и бюджетных средств, выделенных на осуществление проекта, как заказчик предусмотренных проектом работ и услуг и покупатель оборудования, ведет контроль выполнения работ и т. д. Правовой базой для этого являются соответствующие договоры, которые ЭВК заключила с учредителями — муниципальными органами власти и «Водоканалами». Для ЕБРР оказалось очень привлекательным иметь дело с одним контрагентом, чем с десятком мелких «Водоканалов» одновременно. Это способствовало положительному решению вопроса о выделении займа.

Для достижения финансовой устойчивости «Водоканалов» и обеспечения окупаемости инвестиций была проведена реструктуризация тарифов на основе принципов — «оплаты полных (обоснованных) издержек» и «платит тот, кто пользуется». В результате средний тариф вырос. Однако затем рост тарифа сменился снижением, так как участвующие в проекте «Водоканалы» стали работать и управляться более эффективно, а издержки соответственно снижаться.

Зная об успешном опыте соседей, Россия также пытается решить проблемы институциональных преобразований и технической модернизации «Водоканалов» за счет внешних заимствований. На эти цели предназначены средства двух займов Мирового банка по проектам «Городское водоснабжение и канализация» и «Поддержка региональной социальной инфраструктуры». Привлекаются также займы ЕБРР, других международных финансовых учреждений и средства спонсоров. Проект такого рода, софинансируемый сразу несколькими институтами (ЕБРР, NEFCO, правительство города и др.), осуществляется с июля 1997 г. на «Водоканале» в Санкт-Петербурге, другой проект готовится в Новгороде.

Решение проблемы цены и качества услуг локальных естественных монополий в России требует пересмотра принципов, норм и практики регулирования естественных монополий, включая регулирование тарифов, с целью превратить «Водоканалы» в финансово устойчивые предприятия, располагающие достаточными внутренними ресурсами и стимулами к эффективным ресурсосберегающим и природоохранным инвестициям, к осуществлению проектов, направленных на снижение издержек, улучшение качества питьевой воды, а также очистки стоков.

Один из пунктов возможной реформы — отказ от порочной практики перекрестных субсидий, которая сложилась в России после либерализации цен 1992 г. Размер субсидий необходимо сокращать, обеспечивая скорейший переход к тарифу, основанному на принципе полной оплаты обоснованных издержек локальных естественных монополий.