

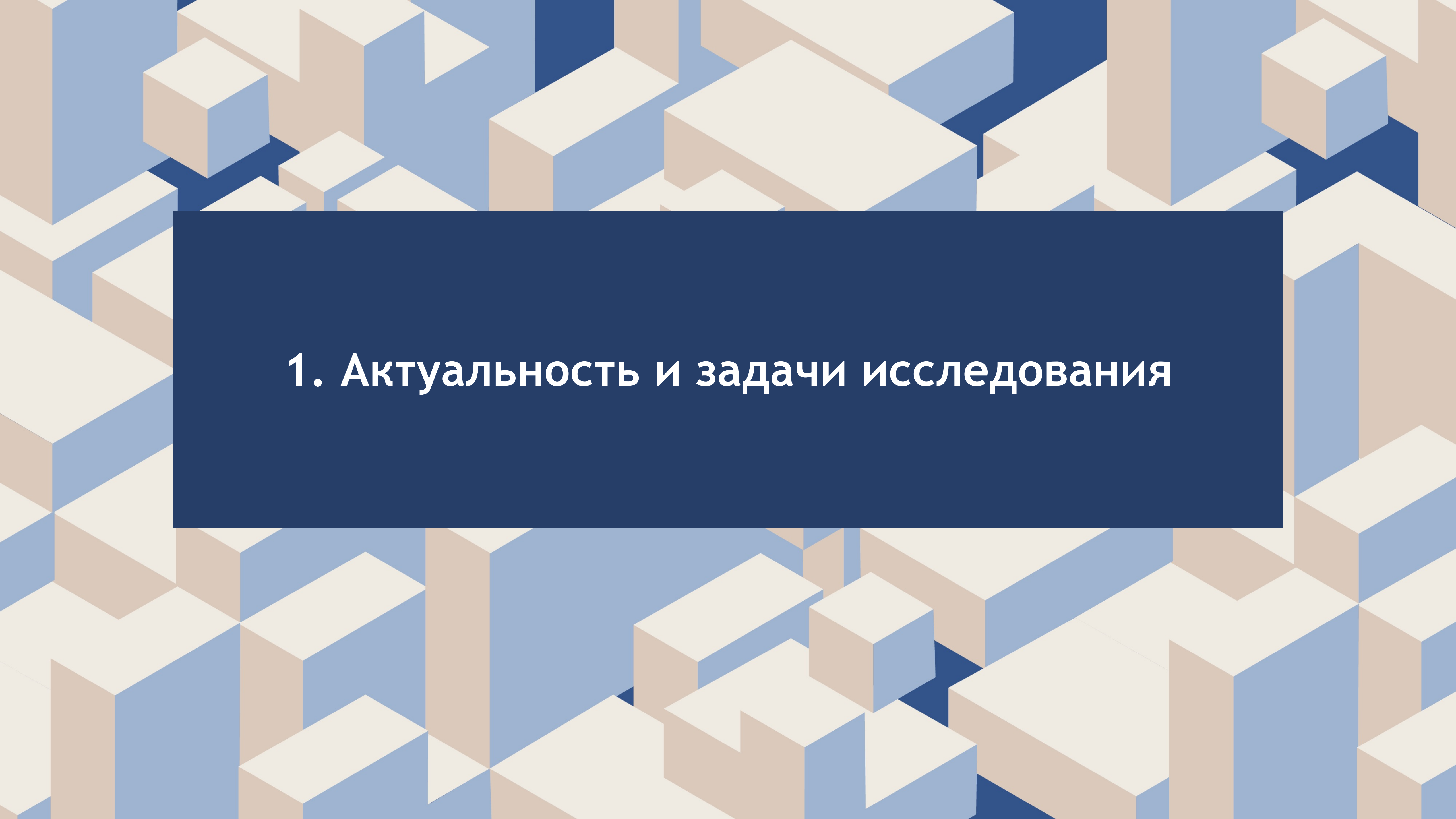


ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Дискуссионный клуб
"Инфраструктурные облигации: долговое
финансирование коммунального сектора
под поток платежей за коммунальные
ресурсы"

Работа выполнена за счет Целевого капитала ИЭГ

22 ноября 2021 г.



1. Актуальность и задачи исследования

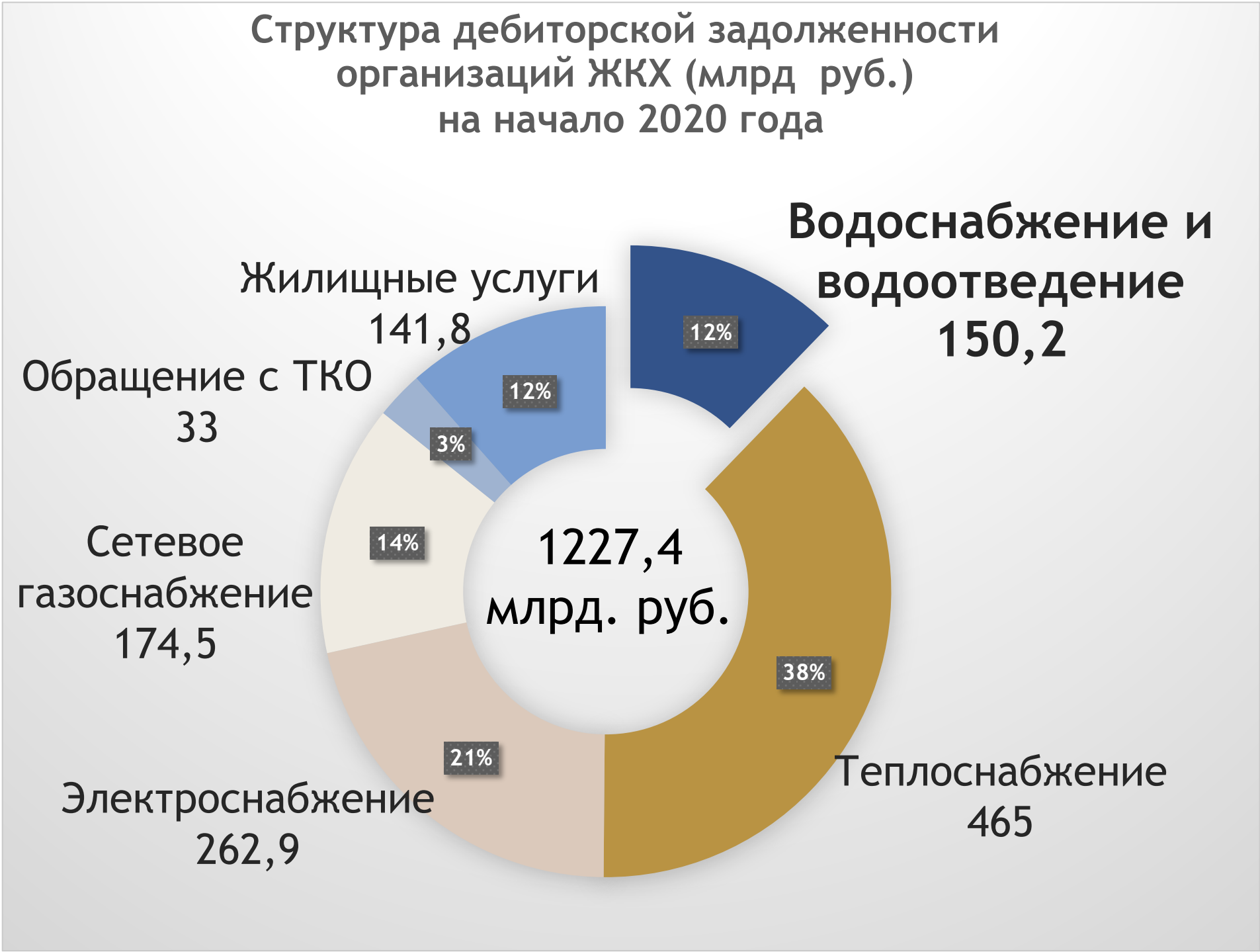
Предприятия ВКХ в России в основном убыточны по основным видам деятельности и их расходы на операционную деятельность и модернизацию инфраструктуры в сфере водоснабжения и водоотведения несопоставимо ниже необходимых инвестиций в модернизацию инфраструктуры в сфере водоснабжения и водоотведения

Доходы и расходы организаций ВКХ в целом по России (2019 год)		
Показатель	Млрд руб.	Доля от расходов, %
Общая сумма доходов от реализации ресурсов (услуг) по основному виду деятельности	425,9	98%
Общая сумма расходов	436,7	100%
в том числе:		
расходы на топливно-энергетические ресурсы и холодную воду	88,4	20%
текущие расходы (затраты на ремонт и техническое обслуживание)	57,0	13%
расходы, предусмотренные в рамках реализации инвестиционных программ	58,6	13%

Источник: Росстат, форма № 22-ЖКХ (ресурсы)

Потребности в инвестициях для замены сетей в целом по России		
Показатель	Млрд руб.	Доля от расходов предприятий ВКХ, %
водопроводных сетей	3193	731%
канализационных сетей	638	146%

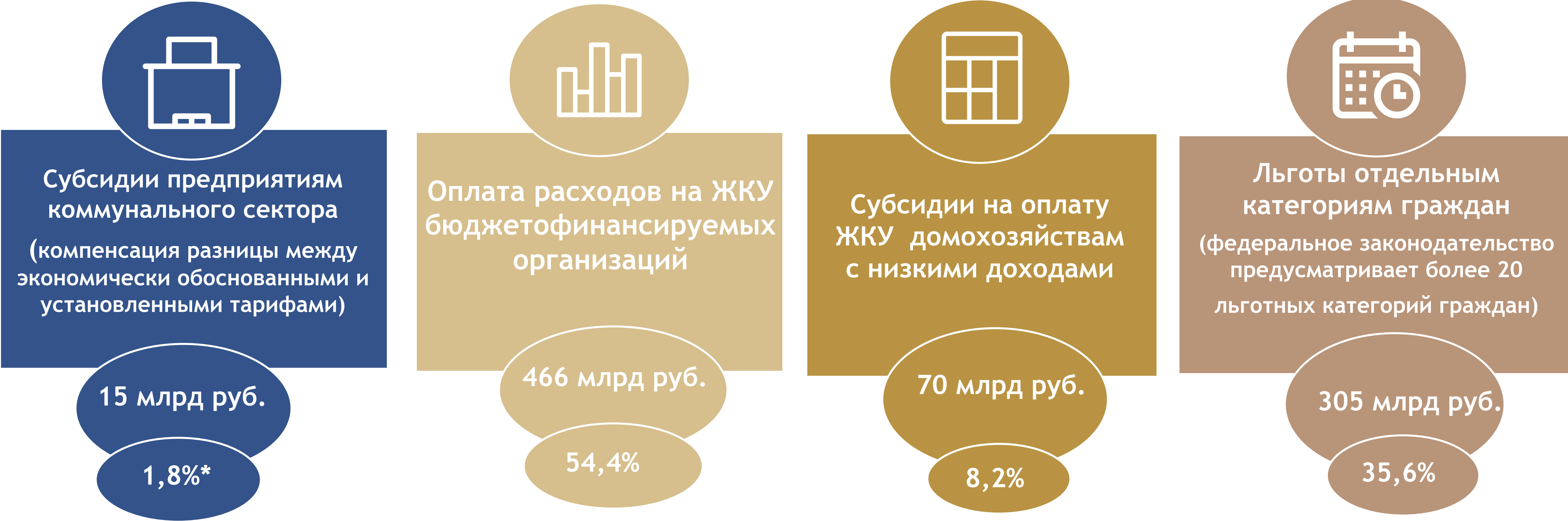
Источник: Оценки Института экономики города



Источник: Росстат, формы № 22-ЖКХ (ресурсы), № 22- ЖКХ (жилище)

Бюджетные расходы, связанные с оплатой ЖКУ населением и бюджетными организациями, в 2019 году

В целом по Российской Федерации - 856 млрд руб., в том числе:



В г. Екатеринбурге - 7,84 млрд руб., в том числе:



Источники: Росстат, форма статистического наблюдения №22-ЖКХ (ресурсы); Статистический сборник «Регионы. Социально-экономические показатели», 2020
* Доля от совокупных бюджетных расходов

Оценка увеличения бюджетных расходов, связанных с оплатой ЖКУ населением и бюджетными организациями, и доходов коммунального сектора при росте тарифов на коммунальные услуги на 20% (в среднем по Российской Федерации)

	Бюджетные расходы, млрд руб. в год				
	2019	Прогноз: сценарий 1 - региональные стандарты максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе (МДД) не меняются		Прогноз: сценарий 2 - региональные стандарты МДД не превышают 15%	
		всего	увеличение по сравнению с 2019 г.	всего	увеличение по сравнению с 2019 г.
Всего, в том числе:	842,53	1 084,83	242,34 / 29%	1 220,39	377,9 / 45%
на субсидии	70,82	180,76	109,94 / 155%	316,32	245,50 / 346%
на льготы	305,37	345,07	39,70 / 13%	345,07	39,70 / 13%
на коммунальные услуги бюджетных организаций	466,34	559,0	92,7 / 20%	559	92,7 / 20%
Увеличение доходов коммунального сектора, млрд руб. в год*	всего	в том числе за счет платежей:			
		населения	других потребителей, всего	в т.ч. бюджетофинансируемых организаций	
		335	549	93	

* Расчеты ИЭГ на основании данных формы статистического наблюдения № 22-ЖКХ (ресурсы) за 2019 год.

При гипотетическом росте тарифов на коммунальные услуги на 20% увеличение бюджетных расходов меньше прироста доходов коммунального сектора:

- на 735 млрд руб. по сценарию 1
- на 599 млрд руб. по сценарию 2



Задачи исследования



Разработка финансовой модели, увязывающей показатели экономики города, коммунального сектора, тарифов на ЖКУ и бюджетных расходов и позволяющей:



Оценить объем потенциальных инвестиций в развитие системы водоснабжения и водоотведения при различных темпах роста тарифов на услуги



Оценить объем потенциальных расходов бюджета города/региона на предоставления гражданам субсидий на оплату ЖКУ в связи с ростом тарифов



Подготовить предложения по апробации нового механизма в России на примере плана мероприятий по выпуску инфраструктурных облигаций для финансирования системы водоснабжения и водоотведения в Екатеринбурге

Модели финансирования инфраструктуры, применяемые в международной практике

Параметры модели

Модель «за счет всех потребителей (жителей города)»

Модель «за счет новых потребителей (покупателей вновь строящихся объектов недвижимости)»

Источник финансирования инвестиций для ресурсоснабжающей организации



Выручка от продажи коммунальных ресурсов потребителям

Источник окупаемости инвестиций



Платежи всех потребителей коммунальных ресурсов в городе (пользователей всех объектов недвижимости) в течение длительного периода времени

Срок окупаемости инвестиций



Длительный

Финансовые инструменты



- 1. Субфедеральный долг (бюджетные инвестиции)
- 2. Корпоративный долг РСО
- 3. Инфраструктурные облигации (средства могут быть обособлены в отдельном фонде)

Выручка от платы за подключение новых объектов/инфраструктурных сборов

Рыночная стоимость новых объектов недвижимости, уплачиваемая покупателями в момент покупки

100% инвестиций окупаются в момент продажи объекта

- 1. Плата застройщиков за подключение, фин. за счет средств застройщика
- 2. Плата застройщика в форме инфраструктурного сбора/платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка



Классические инфраструктурные облигации, которые пока не применяются в России для финансирования коммунальной инфраструктуры

Инфраструктурные облигации АО "ДОМ.РФ"

Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 "Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации"

Вариант 1 - займы застройщику (модель "за счет новых потребителей")

Предложения ИЭГ направлены на развитие второго варианта организации заимствования



Вариант 2- займы субъекту РФ (модель "за счет всех потребителей")



Источник: сайт АО "ДОМ.РФ"

В качестве пилота для тестовых расчетов выбран крупный растущий город с развитой экономикой и активными градостроительными процессами - город Екатеринбург (ядро Екатеринбургской агломерации)

Основные характеристики города и агломерации*

№	Показатель	Ед. измерения	Значение
1	Численность населения города	млн чел.	1,5
2	Численность населения агломерации	млн чел.	2,3 (+11,5% за 10 лет)
3	ВВП агломерации (4 место среди крупнейших агломераций)	трлн руб.	1,5
4	Ввод жилья в городе	млн кв. м	1,3
5	Ввод жилья в агломерации (5 место среди крупнейших агломераций)	млн кв. м	1,9
6	Коэффициент доступности жилья (3 кв. 2021 г.)	лет	2,6 (жилье доступно)

* По данным на 2019 год, если не указано иное

Ограничения инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения: тарифы, доступность для населения

Косвенное ограничение роста тарифов путем введения предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги

Федеральный закон от 28.12.2013 № 417-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Увеличение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги не допускается выше предельных индексов в МО, утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации

Предельные индексы в МО устанавливаются на основании индексов изменения размера платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации, утвержденных Правительством Российской Федерации

Критерии оценки доступности для граждан товаров и услуг организаций коммунального комплекса* утратили значение для установления тарифов в связи с введением предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги

Например, ранее использовались критерии оценки доступности тарифов:

- доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи
- уровень собираемости платежей за коммунальные услуги
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума
- доля получателей субсидий (семей, получавших субсидии) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в общей численности населения (в общем числе семей)

* Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» субъекты РФ были наделены полномочиями по установлению системы критериев, используемых для определения доступности для потребителей услуг организаций коммунального комплекса (Закон утратил силу с 1 января 2018 года)

Целесообразно изменить подход к тарифообразованию - устанавливать экономически обоснованные тарифы на коммунальные услуги с одновременной оценкой их доступности для населения и усилением мер адресной поддержки

Тарифное регулирование в Свердловской области: в 2018-2021 гг. темп роста тарифов на воду опережал предельный индекс платы за все коммунальные услуги, что обусловлено относительно большими потребностями этого сектора в финансировании при относительно более низких тарифах в сравнении с другими секторами коммунального сектора



Источник: 2015 - 2021 гг. - сайт МУП «Водоканал» в сети «Интернет» <https://www.водоканалекб.рф/раскрытие-информации/тарифы>

При достаточно высоком уровне выручки деятельность МУП «Водоканал» в Екатеринбурге не позволяет удовлетворить все потребности города в развитии инфраструктуры водоснабжения и водоотведения, хотя потенциал окупаемости таких инвестиций в экономике города довольно высокий



Источник: сайт МУП «Водоканал» в сети «Интернет» <https://www.водоканалекб.рф/раскрытие-информации> (бухгалтерский баланс предприятия), ФНС





2. Оценка возможностей применения инфраструктурных облигаций для привлечения инвестиций в систему водоснабжения и водоотведения (на примере пилотного города)

Базовая схема выпуска инфраструктурных облигаций

1. Моделирование основных параметров выпуска и последствий для бюджета с учетом ограничений тарифного регулирования:

- объем привлекаемых средств
- темп роста тарифов и платы за КУ в целом
- потребность в бюджетных средствах на оплату коммунальных услуг бюджетными организациями, а также на субсидии и льготы для граждан на оплату ЖКУ

2. Определение организационно-финансовой схемы выпуска и перечня необходимых изменений нормативных правовых актов

3. Выпуск облигаций

Допущения:

- Срок обращения облигаций - 15 лет, купон по облигациям - 10%
- Предполагается, что погашение облигаций осуществляется по аннуитетной схеме (возможны и иные схемы)



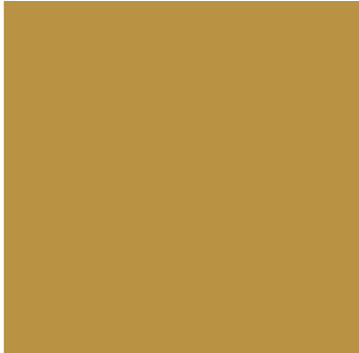
Основные предпосылки моделирования

- 1 Тариф повышается однократно в зависимости от выбранного сценария, затем каждый год индексируется на 4%
- 2 Предполагается, что совокупное водопотребление в городе не меняется
- 3 Полученный дополнительный объем выручки МУП «Водоканал» от повышения тарифов сопоставляется с объемом ежегодных выплат по облигациям, и подбирается такой объем инвестиций, который будет соответствовать объему дополнительной выручки
- 4 Дополнительные расходы бюджета при повышении тарифов на водоснабжение и водоотведение на льготы и бюджетные организации рассчитаны пропорционально росту предельного индекса роста платы за все КУ - 5,4% во всех сценариях
- 5 Необходимый объем субсидий рассчитывается исходя из размера стандарта стоимости ЖКУ в городе и распределения населения по доходам. Размер субсидии рассчитывается как разница между размером стандарта и максимальной долей доходов населения, которые могут быть направлены на расходы по оплате ЖКУ (22% для Екатеринбурга)
- 6 Предполагается, что доля населения, которое обращается за субсидиями, вырастет с 20% до 25% от населения, которое имеет право на получение субсидии



Сценарии финансового обеспечения выпуска облигаций: дополнительная тарифная выручка от реализации услуг по водоснабжению и водоотведению при увеличении тарифов и бюджетные расходы

Сценарий 1



Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год устанавливаются исходя из 100% величины допустимого роста платы граждан на КУ в соответствии с предельным индексом, в последующие годы - на величину прогнозной инфляции*.

Дополнительные бюджетные расходы на погашение облигаций не предусмотрены

Сценарий 2



Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год устанавливаются исходя из 50% величины допустимого роста платы граждан на КУ в соответствии с предельным индексом, в последующие годы - на величину прогнозной инфляции*.

Дополнительные бюджетные расходы на погашение облигаций не предусмотрены

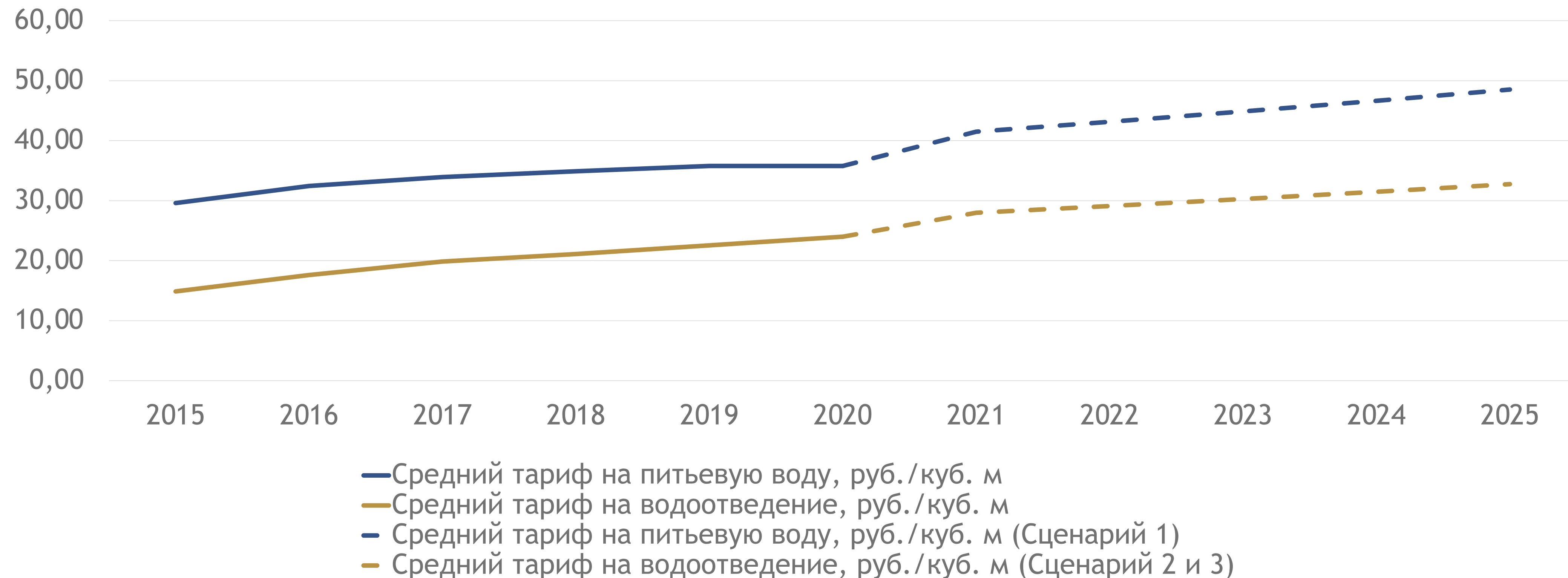
Сценарий 3



Тарифы на водоснабжение и водоотведение на один год устанавливаются исходя из 50% величины допустимого роста платы граждан на КУ в соответствии с предельным индексом, в последующие годы - на величину прогнозной инфляции*.

Предусмотрено бюджетное софинансирование расходов на погашение облигаций в размере 1:1 по отношению к расходам за счет дополнительной тарифной выручки

Динамика тарифов на водоснабжение и водоотведение при однократном росте тарифов



Источник: 2015 - 2021 гг. - сайт МУП «Водоканал» в сети «Интернет» <https://www.водоканалекб.рф/раскрытие-информации/тарифы>



Оценка финансовых параметров, связанных с выпуском инфраструктурных облигаций

Показатель*	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Увеличение платежа за коммунальные услуги, руб./чел./мес.	73,4	73,4	73,4
Однократный рост тарифов на водоотведение и водоснабжение (в последующие годы - индексация на 4% в год)	33%	16%	16%
Дополнительная тарифная выручка в год	от 2,2 млрд руб. в 2021 г. до 3,9 млрд руб. в 2035 г.	от 1 млрд. руб. в 2021 г. до 1,7 млрд руб. в 2035 г.	от 1 млрд. руб. в 2021 г. до 1,7 млрд руб. в 2035 г.
Дополнительные расходы бюджета на выплаты по облигациям	-	-	от 1 млрд. руб. в 2021 г. до 1,7 млрд руб. в 2035 г.
Примерный объем инвестиций, который позволяет обеспечить дополнительная выручка, при выпуске инфраструктурных облигаций	20 млрд руб.	10 млрд руб.	20 млрд руб.
Примерные дополнительные расходы на субсидии на оплату ЖКУ гражданам в год повышения тарифов (при условии, что доля населения, которое обращается за субсидиями, вырастет с 20% до 25% от населения, которое имеет право субсидии)	115 млн руб.	115 млн руб.	115 млн руб.
Примерные дополнительные расходы на льготы гражданам по оплате ЖКУ в год повышения тарифов	142 млн руб.	142 млн руб.	142 млн руб.
Примерные дополнительные расходы на оплату коммунальных услуг бюджетными организациями в год повышения тарифов	269 млн руб.	269 млн руб.	269 млн руб.

* Дополнительные расходы бюджета при повышении тарифов на водоснабжение и водоотведение по сценариям 1-3 на льготы и бюджетные организации рассчитаны пропорционально росту предельного индекса роста платы за все КУ - 5,4%



Использование инфраструктурных облигаций является целесообразным

- 1

Разработана универсальная методология расчета финансирования расходов на реконструкцию существующей или создание новой коммунальной инфраструктуры с использованием механизма облигаций и с погашением за счет увеличения тарифов на коммунальные услуги
- 2

Модельный расчет дополнительной тарифной выручки от реализации услуг водоснабжения и водоотведения на примере Екатеринбурга произведен исходя из допущения, что повышение тарифов на водоснабжение и водоотведение в первый год осуществляется в рамках установленных предельных индексов (всего для трех сценариев)
- 3

Увеличение тарифов на водоснабжение и водоотведение обеспечивает:

дополнительную тарифную выручку	→	объем эмиссии облигаций	
2,9 млрд руб./год		20 млрд руб.	(сценарий 1)
1,3 млрд руб./год		10 млрд руб.	(сценарий 2)
1,3 млрд руб./год		20 млрд руб.	(сценарий 3)

Сценарий 3 предусматривает бюджетное финансирование в размере дополнительной выручки от повышения тарифов (в среднем 1,3 млрд руб./год)

4

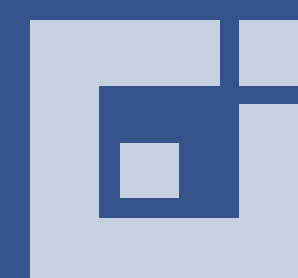
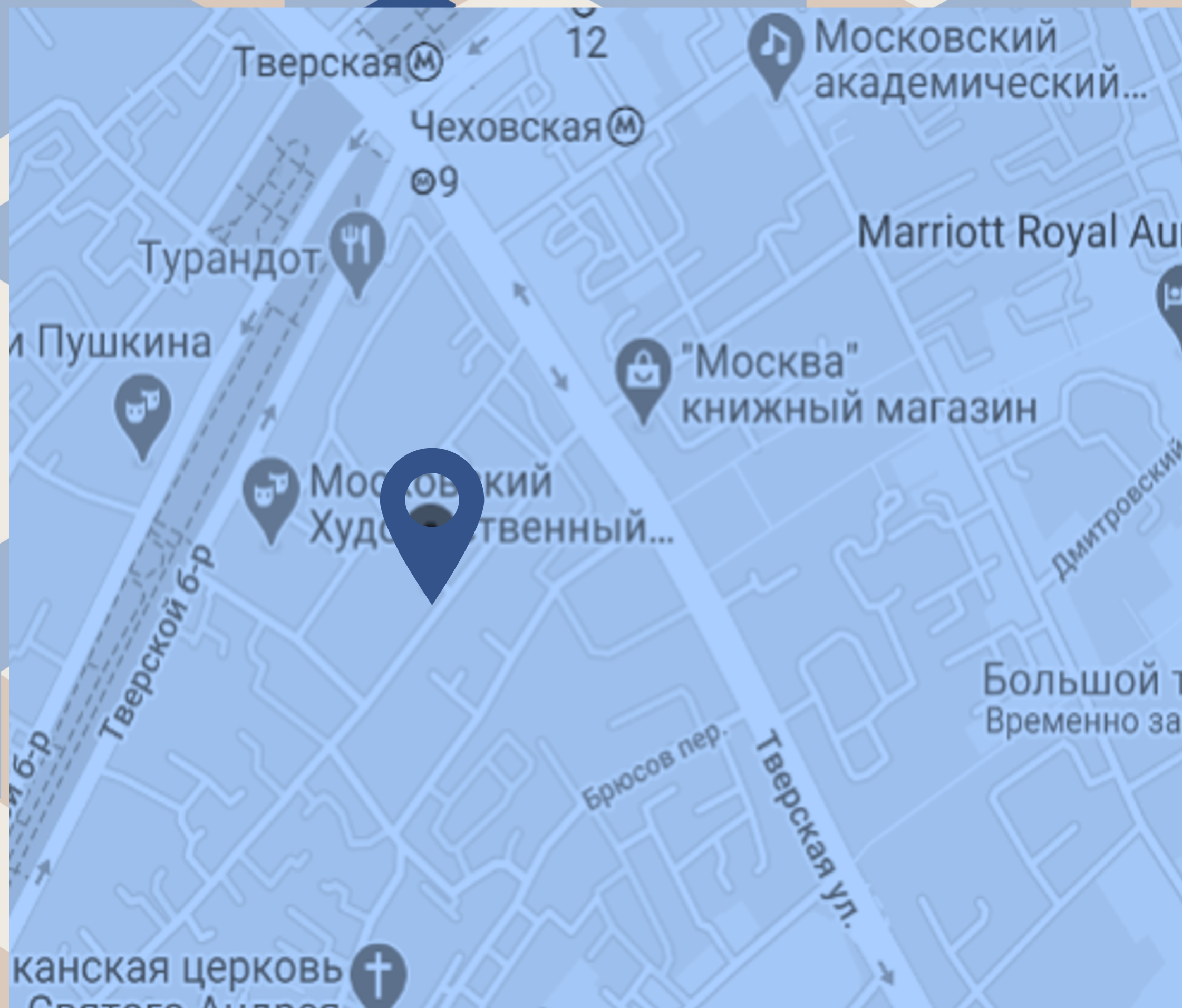
Повышение тарифов на водоснабжение и водоотведение приведет к увеличению годовых расходов бюджета для всех сценариев на 526 млн руб. (в том числе 115 млн руб. на субсидии на оплату ЖКУ, 142 млн руб. на льготы гражданам по оплате ЖКУ и 269 млн руб. на расходы на оплату КУ бюджетными организациями) - в 5 раз меньше прироста тарифной выручки
- ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА | 19

Существующие ограничения для развития рынка инфраструктурных облигаций в коммунальном секторе

- Избыточная централизация тарифного регулирования
- Низкая бюджетная обеспеченность муниципалитетов и регионов
- Высокая долговая нагрузка бюджетов муниципалитетов и регионов
- Низкая кредитоспособность предприятий водоснабжения и водоотведения
- Необходимость обеспечения высокого кредитного рейтинга облигаций
- Высокая доля бюджетных расходов на предоставления неадресной поддержки потребителям ЖКУ

Возможные подходы к снятию существующих ограничений для развития рынка инфраструктурных облигаций в коммунальном секторе

- Частичная децентрализация тарифного регулирования хотя бы в части определения тарифов на присоединения к сетям для застройщиков
- Передача налога на имущество организаций с регионального на муниципальный уровень, введение права взимания местного градостроительного сбора (что позволит обеспечить источники погашения облигаций)
- Предоставление гарантий федерального бюджета по инфраструктурным облигациям
- Сокращение доли расходов бюджетов на предоставление неадресной поддержки потребителям ЖКУ и увеличение доли адресной поддержки



ФОНД «ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125009 Москва,

Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр.1

тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

