

Мониторинг состояния конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках для содействия развитию конкуренции в Санкт-Петербурге

Мониторинг состояния конкурентной среды на приоритетных и социально значимых рынках Санкт-Петербурга проводится за период 2015 года и 1 полугодия 2016 года в соответствии с положениями ФЗ «О защите конкуренции», Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 в целях реализации в Санкт-Петербурге Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р.

Раздел 4. Рынок услуг детского отдыха и оздоровления

Задача проведения мониторинга состояния конкуренции на рынке услуг детского отдыха и оздоровления поставлена, исходя из включения данного рынка в Перечень приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции в Санкт-Петербурге (Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 13.08.2015 № 48-р в ред. от 30.06.2016) в соответствии с требованием Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

В Приложении к Стандарту развития конкуренции (п.2) предусмотрены цели – создание условий для развития конкуренции на рынке услуг отдыха и оздоровления детей и развитие сектора негосударственных (немуниципальных) организаций отдыха и оздоровления детей.

Анализ информации о данном рынке показывает, что, в отличие от всех остальных рынков, включенных в Перечень приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции в Санкт-Петербурге, рынок услуг детского отдыха и оздоровления не является региональным рынком Санкт-Петербурга, а является как минимум межрегиональным. Более того, особенность Санкт-Петербурга в том, что значительная часть услуг детского отдыха и оздоровления оказывается потребителям Санкт-Петербурга не на его территории, а на территории Ленинградской области, других регионов России, в т.ч. в южной климатической зоне на побережье Черного и Азовского морей, а также за границей.

Соответственно, мониторинг состояния конкуренции на данном рынке возможен только в широких географических границах, далеко выходящих за пределы субъекта федерации.

Вместе с тем, в масштабах Санкт-Петербурга с его значительным населением, являющимся потребителем данных услуг, может ставиться задача содействия развитию конкуренции на данном рынке без проведения полного анализа ее состояния, в сфере приобретения данных услуг в Санкт-Петербурге.

Следует также учитывать, что Стандарт развития конкуренции устанавливает конкретный целевой показатель для субъекта федерации применительно к данному рынку. Этот показатель связан не в целом с приобретением населением региона услуг детского отдыха и оздоровления, а с определенным сегментом – предоставлением услуг отдыха и оздоровления с частичной компенсацией их стоимости с использованием регионального сертификата.

В связи с этим в данном разделе приводится анализ информации о приобретении в Санкт-Петербурге услуг детского отдыха и оздоровления с участием Санкт-Петербурга в

компенсации их стоимости, а также рассчитано значение показателя, предусмотренного Стандартом, для Санкт-Петербурга и определяются целевые показатели и возможные меры по развитию конкуренции на данном рынке со стороны органов власти Санкт-Петербурга.

1. Анализ информации о конкуренции при приобретении услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге с компенсацией их стоимости в 2014 г. – 1 полугодии 2016 г.

1.1. Объем и география приобретения услуг

Данные из открытых источников дают представление об общем количестве приобретения услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге и их географическом распределении (по числу детей, которым оказаны услуги) – **Таблица 1:**

Таблица 1*

Вид отдыха	2014 г.	2015 г.
в загородных оздоровительных организациях, расположенных на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области	100 998	100 473
в санаторно-оздоровительных организациях	7 630	7 644
в лагерях с дневным пребыванием детей	18 869	21 643
в оздоровительных организациях, расположенных в Южном направлении	15 885	30 392
в оздоровительных организациях, расположенных в других субъектах Российской Федерации, в том числе лагерях, расположенных на территории Ленинградской области и принадлежащих субъекту Российской Федерации Ленинградская область	5 599	5 928
в оздоровительных организациях, расположенных за пределами РФ	1002	4 319
в походах	11 502	13 253
Итого	161 485	183 652

* по данным из открытых источников о выполнении подпрограммы 5 «Отдых и оздоровление детей и молодежи» государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 гг., утв. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453.

Из данных, приведенных в Таблице 1, следует, что в 2015 г. около 16,5% услуг оказывалось «в организациях, расположенных в Южном направлении», около 3,2% - за границей. Установить объем услуг, оказанных в соседних с Санкт-Петербургом регионах, прежде всего, в Ленинградской области, затруднительно из-за неясности способа расчета приведенных выше опубликованных данных.

В соответствии с законодательством в Санкт-Петербурге применяются следующие механизмы поддержки из бюджета приобретения услуг детского отдыха и оздоровления:

- льготное (бесплатное) выделение путевок, приобретаемых органами власти Санкт-Петербурга, детям и семьям, имеющим право на соответствующие льготы (сироты, семьи с низким доходом, многодетные и т.д.);
- предоставление работающим родителям за счет бюджетных средств сертификата на оплату части стоимости путевки в организациях, участвующих в системе зачета таких сертификатов с оплатой средств организациям из бюджета.

Комитет по образованию Санкт-Петербурга приводит следующие данные об объеме приобретения услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге (с участием Санкт-Петербурга) в 2014 – 1 полугодии 2016 г. (Таблица 2):

Таблица 2

	2014	2015	1 полуг. 2016
Количество отдохнувших (за счет средств бюджета Санкт-Петербурга)*	133 812	141 537	134 563
в т.ч. количество воспользовавшихся региональным сертификатом	53 513	62 145	62 331
воспользовавшихся региональным сертификатом в общем количестве отдохнувших, %	40	44	46
<i>Расходы бюджета Санкт-Петербурга, млн.руб. **</i>	<i>1 522,8</i>	<i>1 780,7</i>	...

* данные не совпадают с итоговыми данными Таблицы 1, поскольку не включают детей, охваченных услугами отдыха и оздоровления с участием Санкт-Петербурга «за счет привлеченных средств».

**по данным из открытых источников о выполнении подпрограммы 5 «Отдых и оздоровление детей и молодежи» государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 гг., утв. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453.

1.2. Состав продавцов и их доли в предоставлении услуг

О количестве и географическом расположении хозяйствующих субъектов, у которых приобретаются услуги детского отдыха и оздоровления с участием Санкт-Петербурга, можно косвенно судить по опубликованным данным о «количестве оздоровительных лагерей, принимавших детей и молодежь Санкт-Петербурга» (данные о выполнении подпрограммы 5 «Отдых и оздоровление детей и молодежи» государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 гг., утв. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453) – Таблица 3.

Таблица 3

	2014 г.	2015 г.
Количество лагерей	333	383
Расположенных на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в том числе:	273	280
<i>Загородных оздоровительных лагерей</i>	83	83
<i>Лагерей с дневным пребыванием</i>	149	154
<i>Загородных дач дошкольников</i>	41	43
Расположенных на территории Республики Крым	7	32
Расположенных на территории Краснодарского края	34	34
Расположенных на иных территориях	19	37

По данным Комитета по образованию Санкт-Петербурга, количество организаций, входящих в перечень предоставляющих путевки для детей работающих граждан Санкт-Петербурга (с использованием сертификатов для оплаты части стоимости из бюджета Санкт-Петербурга), составило:

2014 г. – 100, в т.ч. 66 негосударственных (66%)

2015 г. – 128, в т.ч. 84 негосударственных (66%)

2016 г. – 128, в т.ч. 83 негосударственных (65%)

Комитетом по образованию Санкт-Петербурга также предоставлена информация о количестве организаций, зарегистрированных в Санкт-Петербурге, оказывающих услуги отдыха и оздоровления детей школьного возраста на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области:

2014 г. – 84, в т.ч. 40 частных (47,6%)

2015 г. – 83, в т.ч. 40 частных (48,2%)

1 полугод. 2016 г. – 83, в т.ч. 40 частных (48,2%)

Анализ информации о детских лагерях отдыха, представленных на сайте ГУ «Центр оздоровления и отдыха «Молодежный», занимающегося выдачей родителям сертификатов на оплату части стоимости путевок, показывает, что лагеря в основном принадлежат разным юридическим лицам. Среди собственников лагерей можно выделить:

- самостоятельные коммерческие структуры (ООО, ЗАО);
- крупные государственные и частные предприятия Санкт-Петербурга;
- государственные школы, гимназии, учреждения дополнительного образования;
- муниципальные образования Ленинградской области

4 детских оздоровительных лагеря в Ленинградской области принадлежат непосредственно ГУ «Центр оздоровления и отдыха «Молодежный», на который возложена выдача сертификатов родителям.

Комитетом по образованию Санкт-Петербурга предоставлена информация об организациях с наибольшим объемом оказания услуг, приобретаемых с участием Санкт-Петербурга (**Таблица 4**):

Таблица 4

	Объем услуг, приобретенных с участием Санкт-Петербурга (количество отдохнувших)			Доля в приобретении услуг с участием Санкт-Петербурга, %		
	2014	2015	1 пол. 2016	2014	2015	1 пол. 2016
ЗАО «Связист»	6 800	6 800	4 800	5,1	4,8	3,6
ГУ «Центр оздоровления и отдыха «Молодежный»	5 658	5 658	4 664	4,2	4,0	3,5
ГУ «Балтийский берег»	5 580	5 580	3 720	4,2	3,9	2,8

Из данных Таблицы 4 видно, что уровень концентрации приобретаемых Санкт-Петербургом услуг детского отдыха и оздоровления у отдельных поставщиков незначителен. Не наблюдается поставщиков, которые, в силу положения на рынке могли бы оказывать решающее влияние на условия приобретения услуг.

1.3. Барьеры входа на рынок

С учетом значительного объема покупки услуг детского отдыха и оздоровления с участием Санкт-Петербурга условия доступа организаций, оказывающих услуги, к данным покупкам выступают важным фактором, влияющим на развитие конкуренции.

Правительством Санкт-Петербурга определяются объем и квоты предоставления путевок в организации отдыха и оздоровления детей в Санкт-Петербурге (см. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.12.2015 № 1171 «О стоимости и квотах предоставления путевок в организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Санкт-Петербурге на период с февраля 2016 года по январь 2017 года»).

Путевки льготным категориям детей предоставляются районными администрациями Санкт-Петербурга. Исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга на конкурсной основе проводится подбор организаций, предоставляющих путевки. Критерием подбора выступает качество (улучшение) оказываемых услуг.

Сертификаты на оплату части стоимости путевки для работающих родителей выпускает Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение "Центр оздоровления и отдыха "Молодежный". Оно же формирует перечень организаций, предоставляющих путевки по сертификатам и заключает договоры с такими организациями в порядке, утвержденном Комитетом по образованию (распоряжение Комитета по образованию от 29.04.2015 N 2060-р).

Порядок формирования перечня организаций заявительный, в него могут быть включены как российские, так и зарубежные организации. Предварительная оценка данного порядка не выявляет административных барьеров при включении организаций в перечень.

Свободный вход организаций на данный сегмент рынка и свободный выбор родителями организации для получения услуги по сертификату обеспечивает условия конкуренции.

1.4. Выводы о состоянии и содействии развитию конкуренции на рынке

Анализ информации показывает, что на рынке присутствует большое число независимых организаций, оказывающих услуги детского отдыха и оздоровления. В оказании данных услуг населению Санкт-Петербурга с использованием бюджетных средств участвует более 100 организаций различных форм собственности и организационной принадлежности (в рамках государственной и муниципальной собственности). Уровень концентрации как в покупках услуг с участием Санкт-Петербурга, так, предположительно, и в целом на рынке – низкий.

Вместе с тем наблюдается значительная доля государственных и муниципальных организаций среди поставщиков услуг, в том числе организаций, находящихся в собственности Санкт-Петербурга. С точки зрения развития конкуренции, стимулирования снижения стоимости и повышения качества услуг органам власти Санкт-Петербурга необходимо рассмотреть вопрос о целях и перспективах существования государственных организаций на данном конкурентном рынке и возможности их приватизации.

Имеет место совмещение в деятельности Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения "Центр оздоровления и отдыха "Молодежный" функций органов власти Санкт-Петербурга по распределению среди родителей бюджетных средств на оплату стоимости услуг детского отдыха и оздоровления (выпуск и предоставление сертификатов, формирование перечня и заключение договоров с организациями, оказывающими услуги по сертификатам) с деятельностью в качестве одного из участников рынка, участвующего в оказании данных услуг с использованием средств бюджета Санкт-Петербурга. В такой практике может усматриваться **нарушение части 3**

статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», запрещающей совмещение функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и функций хозяйствующих субъектов.

Указанное совмещение функций может создавать конкурентные преимущества ГУ "Центр оздоровления и отдыха "Молодежный". Например, сайт центра «Молодежный» открывается с сайта Комитета по образованию Санкт-Петербурга при открытии некоторых разделов сайта комитета, информирующих по вопросам отдыха и оздоровления детей. При поиске на сайте центра «Молодежный» детских лагерей, оказывающих услуги по сертификатам, по лагерям, входящим в структуру «Молодежного», сразу открываются сайты, содержащие рекламу данных лагерей, а при выборе в реестре других лагерей – открываются стандартные справки о них.

Из проведенного анализа вытекают следующие меры, направленные на развитие конкуренции, рекомендуемые органам власти Санкт-Петербурга для включения в «Дорожную карту»:

1. Рассмотреть вопрос о целях и перспективах деятельности находящихся в собственности Санкт-Петербурга государственных организаций, оказывающих услуги на конкурентном рынке детского отдыха и оздоровления, и о возможности их приватизации.
2. Устранить совмещение Санкт-Петербургским государственным бюджетным учреждением "Центр оздоровления и отдыха "Молодежный" функций по предоставлению средств бюджета Санкт-Петербурга (сертификатов работающим родителям) на оплату отдыха и оздоровления детей с деятельностью в качестве участника данного рынка.
3. Провести анализ конкурсных процедур по подбору организаций, предоставляющих путевки для категорий детей, имеющих льготы, и разработать предложения по усилению их направленности на увеличение количества таких организаций (уменьшение лотов, проведение конкурсов для малого бизнеса и т.п.)

2. Целевые показатели и меры по развитию конкуренции при приобретении услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге с компенсацией их стоимости

Ниже представлены:

- 2.1. Расчет показателя, установленного Стандартом развития конкуренции.
- 2.2. Предложения по целевым показателям развития конкуренции в сфере услуг детского отдыха и оздоровления на период 2017-2019 гг.
- 2.3. Предлагаемые меры по развитию конкуренции для включения в «Дорожную карту»

2.1. Расчет показателя, установленного Стандартом развития конкуренции

Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р (Приложение к Стандарту) устанавливает следующие мероприятия и целевые показатели для рынка услуг детского отдыха и оздоровления:

Рынок услуг детского отдыха и оздоровления

Создание условий для развития конкуренции на рынке услуг отдыха и оздоровления детей

развитие сектора негосударственных (немуниципальных) организаций отдыха и оздоровления детей

численность детей в возрасте от 7 до 17 лет, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, воспользовавшихся региональным сертификатом на отдых детей и их оздоровление (компенсацией части стоимости путевки по каждому типу организаций отдыха детей и их оздоровления) в общей численности детей этой категории, отдохнувших в организациях отдыха детей и их оздоровления соответствующего типа (стационарный загородный лагерь (приоритет), лагерь с дневным пребыванием, палаточный лагерь, стационарно-оздоровительный лагерь труда и отдыха):
в 2015 году - 10 процентов;
в 2016 году - 15 процентов;
в 2017 году - 20 процентов

Предусмотренный Стандартом показатель не имеет отношения к развитию конкуренции и тем целям, которые указаны в левом столбце раздела Приложения к Стандарту по данному рынку. Показатель связан лишь с объемом рынка и способами покупки услуг, а не с конкуренцией поставщиков услуг и не с развитием негосударственного сектора. Расчет показателя делается в целях соблюдения требований Стандарта. Данные об общем количестве детей, зарегистрированных в Санкт-Петербурге, получивших услуги отдыха и оздоровления в течение года, необходимые для расчета значения показателя, отсутствуют. В связи с этим используются опубликованные данные о выполнении подпрограммы 5 «Отдых и оздоровление детей и молодежи» государственной программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 гг. (приводятся в Таблице 1 в разделе 1), согласно которым количество отдохнувших детей за счет средств Санкт-Петербурга и «за счет привлеченных средств» составило в 2015 г. **183 652 чел.** Следует полагать, что в условиях наличия у работающих родителей возможности использовать региональный сертификат для оплаты услуг в выбранной ими организации количество приобретающих услугу без участия Санкт-Петербурга незначительно, и указанная численность детей, получивших услугу с участием средств города и «привлеченных средств» приближается к общему количеству детей, получивших услугу. По данным Комитета по образованию, в 2015 году региональным сертификатом в Санкт-Петербурге воспользовались **62 145 чел.** Их доля в общем количестве получивших услугу составила **33,84%**, что **намного превышает значение 10%, установленное Стандартом на 2015 год.**

2.2. Предложения по целевым показателям развития конкуренции для рынков услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге на период 2017-2019 гг.

Проект Предложений в перечень целевых показателей эффективности реализации Плана мероприятий («дорожной карты») по улучшению условий ведения бизнеса в Санкт-Петербурге на 2015-2017 годы, представленный Комитетом развития предпринимательства и потребительского рынка, содержит следующие показатели развития конкуренции для рынка услуг детского отдыха и оздоровления:

2.2. Развитие конкуренции на рынке услуг детского отдыха и оздоровления					
Проблема: неполное удовлетворение спроса населения на услуги детского оздоровительного туризма и недостаточное качество услуг в сфере детского отдыха и оздоровления					
		Базовое значение (2015)	Целевое значение (2016)	Целевое значение (2017)	
2.2.1	доля детей в возрасте от 6 лет 6 мес. до 15 лет включительно, проживающих на территории Санкт-Петербурга, воспользовавшихся сертификатом на оплату части стоимости путевки в организацию отдыха и оздоровления детей и молодежи, от общего числа отдохнувших детей (процентов)	33,84 %	45 процентов	50 процентов	КО
2.2.2	доля детей в возрасте от 6 лет 6 мес. до 15 лет включительно, проживающих на территории Санкт-Петербурга, воспользовавшихся сертификатом на оплату части стоимости путевки в негосударственную организацию отдыха и оздоровления детей и молодежи, от общего числа детей, воспользовавшихся сертификатом (процентов)		64,2 процентов	65,2 процентов	КО
2.2.3	доля организаций отдыха и оздоровления детей и молодежи негосударственной формы собственности, принявших участие в смотре-конкурсе на лучшую организацию летней оздоровительной кампании, от общего числа участников (процентов)		42 процента	44 процента	КО
2.2.4	доля организаций отдыха и оздоровления детей и молодежи негосударственной формы собственности, включенных в перечень организаций отдыха и оздоровления детей и молодежи, предоставляющих путевки для детей работающих граждан, за исключением лагерей дневного пребывания, от общего числа организаций перечня (процентов)	66 %	63,5 процента	64,5 процента	КО

Из данной системы показателей следовало бы изъять показатель 2.2.1 как не отражающий конкуренцию. Однако именно данный показатель предусмотрен утвержденным Стандартом развития конкуренции. Поэтому предлагается принять данную систему показателей.

Разработчикам следовало бы уточнить причину, по которой в показателях 2.2.1 и 2.2.2 смещен возрастной диапазон детей, получающих услуги с 7-17 лет (как в Стандарте) на 6,5-15 лет, а также предусмотренное в 2016-17 гг. снижение значения показателя 2.2.4. Значение показателя 2.2.1 за 2015 г. рассчитано нами без учета предлагаемого в показателе сужения возрастного диапазона детей. Значения предлагаемых показателей 2.2.2, 2.2.3 за 2015 год, исходя из полученной при проведении мониторинга информации, рассчитать не представляется возможным.

2.3. Предлагаемые меры по развитию конкуренции для включения в «Дорожную карту»

Действующая редакция «Дорожной карты» (раздел 5 «Развитие конкуренции» Плана мероприятий ("дорожной карты") по улучшению условий ведения бизнеса в Санкт-Петербурге на 2015-2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2015 N 33-рп, в редакции распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 02.12.2015 N 73-рп) не содержит мер, направленных на развитие конкуренции на рынке детского отдыха и оздоровления.

Проект Дорожной карты, направленный Комитетом по развитию предпринимательства и потребительского рынка 26.08.2016 исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, содержит следующие меры, относящиеся к рынку услуг дополнительного образования детей – см. п. 5.2.2.1 **Таблицы 5**.

Исходя из проведенного анализа информации о состоянии конкуренции на рынке услуг детского отдыха и оздоровления в Санкт-Петербурге, предлагается дополнить предлагаемую систему мер – см. пп. **5.2.2.2, 5.2.2.3, 5.2.2.4** (выделены в Таблице 5 **жирным шрифтом**).

Таблица 5

5.2.2. Развитие конкуренции на рынке услуг детского отдыха и оздоровления			
5.2.2.1	Развитие сектора негосударственных организаций отдыха и оздоровления детей, в том числе:	КО	2016-2017 гг.
5.2.2.1.1	Реализация статей 34 - 36 Закона Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» в части, касающейся организации предоставления сертификатов на оплату части стоимости путевки в организацию отдыха и оздоровления детей и молодежи за счет средств бюджета Санкт-Петербурга	КО	2016-2017 гг.
5.2.2.1.2	Проведение смотра-конкурса на лучшую организацию летней оздоровительной кампании среди оздоровительных учреждений, реализующих программы отдыха и оздоровления детей и молодежи Санкт-	КО	2016-2017 гг.

	Петербурга ³		
5.2.2.1.3	Реализация статей 34 - 36 Закона Санкт-Петербурга от 09.11.2011 № 728-132 «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» в части, касающейся включения организаций негосударственной формы собственности в перечень организаций отдыха и оздоровления детей и молодежи, предоставляющих путевки для детей работающих граждан, за исключением лагерей дневного пребывания, на период школьных каникул с использованием сертификата на оплату части стоимости путевки	КО	2016-2017 гг.
5.2.2.2	Рассмотреть вопрос о целях и перспективах деятельности находящихся в собственности Санкт-Петербурга государственных организаций, оказывающих услуги на конкурентном рынке детского отдыха и оздоровления, и о возможностях их приватизации.	КРППР КИО КО	2017
5.2.2.3	Устранить совмещение Санкт-Петербургским государственным бюджетным учреждением "Центр оздоровления и отдыха "Молодежный" функций по предоставлению средств бюджета Санкт-Петербурга (сертификатов работающим родителям) на оплату отдыха и оздоровления детей с деятельностью в качестве участника данного рынка	КО	2017
5.2.2.4	Провести анализ конкурсных процедур по подбору организаций, предоставляющих путевки для категорий детей, имеющих льготы, и разработать предложения по усилению их направленности на увеличение количества таких организаций (уменьшение лотов, проведение конкурсов для малого бизнеса и т.п.)	КРППР КО	2017