

Совершенствование методов регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения региона

М.И. Щаблыкин

Южный федеральный университет

Аннотация: Анализируются тенденции изменения тарифов на ЖКХ в Ростовской области, как субъекта РФ и делается вывод о проявлении устойчивой тенденции их роста. Характеризуются основные методы регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения региона. Обосновывается необходимость использования одноставочных, двухставочных и многоставочных тарифов в водном секторе региональной экономики.

Ключевые слова: тарифы, методы регулирования, водоснабжение и водоотведение, индексация, локальная естественная монополия

Один из основных пунктов концессионных соглашений, заключаемых в водном секторе региональной инфраструктуры – это установление тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения. Особое внимание к этому вопросу, как со стороны концессионера, так и со стороны концедента, обусловлено тем, что, несмотря на меры, принимаемые на федеральном и региональном уровнях, цены на услуги жилищно-коммунального хозяйства как одного из основных элементов локальных естественных монополий продолжают расти. Так, в Ростовской области за 9 месяцев 2013 года произошло увеличение тарифов по всем видам жилищно-коммунальных услуг (таблица 1). Плата за холодное водоснабжение за месяц с одного человека увеличилась на 7,2%; за холодное водоотведение – на 6,2%; за горячее водоснабжение – на 9,1%.

Кроме удорожания жилищно-коммунальных услуг увеличивается их доля в структуре потребительских расходов населения, которая по субъектам ЮФО составляет около 9% в среднем и 10-14% - по низкодоходным группам населения [1].

Сложившаяся ситуация в основном объясняется тем, что существующая в настоящее время тарифная политика в области жилищно-коммунальных услуг формировалась в условиях структурного кризиса экономики страны в 90-е годы XX века, когда стояла задача смягчить переход к 100-процентной оплате жилищно-коммунальных услуг населением [2].

Задачи тарифного регулирования в современных условиях состоят в установлении понятных и прозрачных правил и процедур тарифного регулирования.

Таблица № 1

Тарифы на коммунальные услуги для населения Ростовской области*

Показатели	Тарифы в рублях сентябрь 2013 года	Сентябрь 2013 года в процентах к декабрю 2012 года	Справочно: сентябрь 2012 года в процентах к декабрю 2011 года
1	2	3	4
Плата за электроэнергию, за 100 кВт/час			
основной тариф в квартирах без электроплит	350,00	108,4	104,9
основной тариф в квартирах с электроплитами	245,00	108,4	105,1
Плата за холодное водоснабжение			
за месяц с 1 человека	237,41	107,2	106,3
с использованием счетчиков индивидуального учета, м ³	34,83	107,1	107,7

1	2	3	4
Плата за холодное водоотведение			
за месяц с 1 человека	227,42	106,2	110,9
с использованием счетчиков индивидуального учета, м ³	24,89	106,2	111,4
Плата за газ сетевой за месяц с 1 человека	65,00	114,9	115,0
Плата за газ сжиженный в баллонах, за баллон емкостью 50 л	561,15	113,7	104,9
Плата за отопление, за 1 кв. метр общей площади	24,14	108,4	104,9
Плата за горячее водоснабжение			
за месяц с 1 человека	408,63	109,1	99,5
с использованием счетчиков индивидуального учета, м ³	127,31	109,0	98,9

*Источник: О ходе реформы ЖКХ в Ростовской области за январь-сентябрь 2013 года. Стат. бюллетень / Ростовстат, Ростов-на-Дону, 2013. – С.8

Хорошее тарифное регулирование ориентирует экономический субъект на снижение непроизводительных затрат с целью увеличения прибыли. Плохое тарифное регулирование ориентирует регулируемый экономический субъект на повышение издержек с целью увеличения прибыли. Сложность тарифного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения обусловлена тем, что цели участников концессионного соглашения с точки зрения тарифного регулирования имеют различный характер.



1. Для концессионера – обеспечение прибыльности предприятия, его инвестиционной привлекательности и поддержание качества активов.
2. Для потребителей – бесперебойное получение услуг высокого качества.
3. Для концедента – сохранение объектов коммунальной инфраструктуры, защита экологии региона, снижение тарифов на услуги.

В настоящее время в России и регионах в основном сформирована нормативная и правовая база для осуществления тарифного регулирования на услуги водоснабжения и водоотведения в рамках концессионных соглашений. До принятия Федерального закона от 07.12.2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» тарифное регулирование в сфере водоснабжения и водоотведения осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса», приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 15.02.2011 № 47 «Об утверждении Методических указаний по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса».

Принятие Федерального закона от 07.12.2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» привнесло необходимость обеспечения взаимосвязи тарифного регулирования с такими новациями федерального закона, как утверждение схем водоснабжения и водоотведения, определение гарантирующих организаций в системах водоснабжения и водоотведения,

установление целевых показателей деятельности регулируемых организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение.

В целях реализации в полной мере положений о тарифном регулировании, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» Правительством Российской Федерации принято постановление от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения», которым утверждены:

1. Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения.
2. Правила регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения.
3. Правила определения размера инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения и правила ведения его учета.
4. Правила расчета нормы доходности инвестированного капитала.

В указанное Постановление внесены изменения Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2014 года № 588 «О регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, предусматривающие:

- определение в составе необходимой валовой выручки гарантирующей организации, осуществляющей водоснабжение и водоотведение, учитываемой при расчёте тарифов с применением метода экономически обоснованных затрат или метода индексации, норматива прибыли, остающейся в распоряжении такой организации и расходуемой ею по своему усмотрению;
 - установление ставки процента по привлекаемым займам и кредитам, учитываемой при установлении тарифов методом индексации, в размере ставки рефинансирования Центрального банка, увеличенной на 4 процентных пункта, а также
-

возможности превышения этой ставки по решению органа регулирования тарифов в населённых пунктах с численностью населения менее 100 тыс. человек;

- установление при применении метода доходности инвестированного капитала срока возврата этого капитала в отношении организаций, осуществляющих деятельность с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем на основе договоров аренды и концессионных соглашений, от 10 до 30 лет.

Тарифное регулирование в сфере водоснабжения и водоотведения предусматривает выбор соответствующего метода.

27 апреля 2013 года Совет Федерации одобрил законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ключевой задачей которой является закрепление основных механизмов передачи прав владения и (или) пользования объектами водоотведения, водо- и теплоснабжения. Закон уточняет, что такая передача возможна либо посредством заключения договора аренды в результате проведения конкурса, либо посредством заключения концессионного соглашения с соблюдением установленных законодательством конкурсных процедур.

В последнем случае для объектов ЖКХ устанавливается ряд дополнительных требований к конкурсной документации, одно из которых – указание на применяемый метод регулирования тарифов.

Созданная в стране нормативная и правовая база позволяет использовать в концессионных соглашениях следующие методы регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения (таблица 2).

Таблица № 2

Методы регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения

Метод	Срок действия тарифов	Критерии применения метода
Метод экономически обоснованных расходов (затрат)	1 год	<ol style="list-style-type: none">1. Если в отношении регулируемой организации в течение предыдущего года не осуществлялось государственное регулирование тарифов2. Если оставшийся срок действия договоров аренды централизованной системы водоснабжения и (или) водоотведения, либо объектов таких систем, иных договоров не менее трех лет
Метод индексации долгосрочных тарифов	5 лет (3 года при первом применении)	<ol style="list-style-type: none">1. Базовый уровень операционных расходов2. Индекс эффективности операционных расходов3. Нормативный уровень прибыли4. Уровень потерь воды5. Удельный вес электрической энергии
Метод доходности инвестированного капитала	5 лет (3 года при первом применении)	<ol style="list-style-type: none">1. Регулируемая организация имеет утвержденную схему водоснабжения и водоотведения2. Регулируемая организация имеет утвержденную инвестиционную программу3. Регулируемая организация подала



		<p>заявление о выборе метода доходности инвестированного капитала</p> <p>4. Протяженность водопроводных или канализационных сетей, эксплуатируемых регулируемой организацией, превышает 10% суммарной протяженности сетей в централизованной системе водоснабжения или водоотведения</p> <p>5. Регулируемая организация не является государственным или муниципальным предприятием</p> <p>6. Регулируемая организация соответствует критериям, установленным Федеральной службой по тарифам в правилах согласования решений органов исполнительной власти субъектов РФ (в городах с населением свыше 500 тыс. чел., являющихся административными центрами субъектов РФ)</p>
Метод сравнения аналогов	5 лет (3 года при первом применении)	<p>1. Только в отношении организаций, осуществляющих транспортировку воды или сточных вод</p> <p>2. Протяженность систем эксплуатируемых регулируемой организацией, не превышает 10% общей протяженности сетей в указанных системах либо протяженность сетей не более 10 километров</p>

Регулирование на уровне издержек означает, что цена устанавливается на таком уровне, который позволяет предприятию покрывать свои операционные издержки и обеспечивать определенную доходность используемого капитала.

Расчет цены в этом случае осуществляется по формуле:

$$C = \frac{B_{mp}}{B_{не}}, \quad (1)$$

где C – цена;

B_{mp} – требуемая выручка в стоимостном выражении;

$B_{не}$ – планируемый объем реализации услуг в натуральном выражении.

В свою очередь требуемая выручка определяется следующим образом:

$$B_{mp} = OЗ + Н + А + К \times r, \quad (2)$$

где $OЗ$ – операционные затраты;

$Н$ – налоги;

$А$ – амортизация;

$К$ – капитал;

r – доходность капитала (доли).

Достоинства и недостатки регулирования тарифов на основе издержек представлены в таблице 3.

Таблица № 3

Достоинства и недостатки регулирования цен на основе издержек

Достоинства	Недостатки
1. Тариф обеспечивает предприятию возможность безубыточного функционирования	1. Стимулирование излишних инвестиций (эффект Аверча-Джонса) 2. Отсутствуют значимые стимулы для повышения эффективности оказания услуг

2. Предприятие получает доход на вложенный капитал	3. Процедура регулирования требует значительных затрат времени и финансовых ресурсов, т.к. необходимо проверять представленную предприятиями информацию о затратах, что связано с привлечением внешних экспертов (аудиторов, инженеров и др.)
--	---

В основе метода доходности инвестированного капитала (метод RAB) лежит система расчета необходимой валовой выручки, которая позволяет постепенно возвращать инвестированные средства, включая проценты на привлеченный капитал. Формула расчета необходимой суммы валовой выручки *НВВ* имеет следующий вид:

$$НВВ = P + ВК + ДК + \Delta НВВ, \quad (3)$$

$$P = ОР + НР, \quad (4)$$

где P – расходы, связанные с производством и реализацией;

$ОР$ – операционные расходы;

$НР$ – неподконтрольные расходы;

$ВК$ – возврат капитала;

$ДК$ – доход на капитал;

$\Delta НВВ$ – величина изменения необходимой валовой выручки в целях сглаживания тарифов.

При использовании метода доходности инвестированного капитала расходы устанавливаются как сумма подконтрольных (операционных) и неподконтрольных расходов. К подконтрольным расходам относятся: расходы на сырье и материалы; расходы на ремонт основных средств и оплату труда. К неподконтрольным относятся расходы на приобретение энергоресурсов и прочие расходы.

Подконтрольные расходы – PP определяются следующим образом:

$$PP = PP_0 \times K_p \times i_{op}, \quad (5)$$

где PP_0 – подконтрольные расходы базисного года;

K_p – темп увеличения подконтрольных расходов;

i_{op} – индекс эффективности операционных расходов (изменяются от 1% до 2,5%).

При использовании метода индексации необходимая валовая выручка определяется следующим образом:

$$HBB_i = TP_i + A_i + PP_i + \Delta HBB_i^c,$$

$$TP_i = OP_i + PЭ_i + HP_i,$$

$$OP_i = OP_{i-1}(1 - ИЭР) \times (1 + ИПЦ_{i-1}) \times (1 + ИКА_{i-1}),$$

где TP_i – текущие расходы i -го года;

A_i – амортизация основных средств в i -ом году;

ΔHBB_i^c – величина изменения необходимой валовой выручки в целях сглаживания тарифов в i -ом году;

OP_i – операционные расходы в i -ом году;

$PЭ_i$ – расходы на приобретение электроэнергии и других видов энергетических ресурсов в i -ом году;

HP_i – неподконтрольные расходы в i -ом году;

$ИЭР$ – индекс эффективности операционных расходов (от 1 до 3% на первый долгосрочный период);

$ИПЦ_{i-1}$ – индекс потребительских цен;

$ИКА_{i-1}$ – индекс изменения активов.

В работах Сиваева Б.С. предлагается формирование договорных тарифов на жилищно-коммунальные услуги в концессионных соглашениях [3, 4], что по мнению автора обусловлено следующими факторами:

- политизированность тарифной политики;

- тарифы не сопряжены с целевыми задачами предприятий;
- сложность механизмов оспаривания необоснованного установления тарифов органами тарифного регулирования;
- отсутствует ответственность органов тарифного регулирования и органов государственной власти за принятые решения;
- неурегулированность порядка возмещения убытков организации коммунального комплекса в случаях установления экономически необоснованных тарифов;
- неурегулированность порядка включения в состав затрат организации коммунального комплекса расходов, признанных в судебном порядке необоснованно исключенными из расходов прошлых лет.

При использовании договорных тарифов концессионное соглашение, по мнению автора, должно содержать:

- тарифный план на весь период договора и средний размер тарифов водоснабжения и водоотведения, рассчитанные исходя из тарифного плана участника (без учета инфляции, в ценах на год проведения конкурса);
- ограничение на максимальный годовой рост тарифа по отношению к тарифу предыдущего года, % (без учета инфляции, в ценах на год проведения конкурса).

Конкурсант, на основе принятых на себя инвестиционных обязательств, прогнозирует изменение тарифа в приведенных ценах.

Среднее значение тарифа на период действия концессионного соглашения определяется как сумма приведенных тарифов по годам, разделенная на количество лет исполнения концессионного соглашения.

Возможные ограничения по максимальному увеличению тарифа:

- в первые 4 года не может превышать 12%;
-

– в последующие годы не может превышать 15%.

Определение текущих договорных тарифов по условиям концессионного соглашения осуществляется по формуле:

$$T_{дог.i} = T_i \times \prod_{j=2}^i (1 + I_{np.j} + I_{ф.j-1} - I_{np.j-1}), \quad (6)$$

где $T_{дог.i}$ – договорной тариф на водоснабжение в i -том году;

T_i – заявленный в тарифном плане тариф на водоснабжение (без учета инфляции, в ценах на год проведения конкурса);

$I_{np.j}$ – прогнозная инфляция в j -год действия договора (устанавливается МЭР);

$I_{ф.j-1}$ – фактическая инфляция на $j-1$ год действия договора;

$I_{np.j-1}$ – прогнозная инфляция на $j-1$ год действия договора.

Следует согласиться с Сиваевым в том, что тарифы должны корректироваться не на плановый, а фактический уровень инфляции.

Несмотря на обширную нормативную и правовую базу тарифного регулирования в концессионных соглашениях, заключаемых в сфере ЖКХ, по мнению ряда авторов, занимающихся этой проблематикой, она нуждается в определенном совершенствовании как в целом в жилищно-коммунальном хозяйстве [5, 6], так и в водном секторе региональной экономики [7, 8,9].

Существующая система тарифообразования не учитывает многих факторов, связанных с уровнем комфортабельности жилья, доходами населения, занятостью, уровнем износа инфраструктуры. Должен быть клиентоориентированный подход с целью достижения наилучших результатов в отношении конкретного потребителя жилищно-коммунальных услуг [10].

При этом следует учитывать зарубежный опыт управления сферой ЖКХ региона [11, 12].

Основные направления такого совершенствования, на наш взгляд, должны состоять в следующем:

1. Существующий механизм тарифного регулирования предусматривает осуществление тарифного регулирования субъектом Российской Федерации либо муниципальным образованием, не являющимся стороной концессионного соглашения, а значит, заинтересованным только в снижении тарифов. Это может привести к ущемлению интересов концессионера-инвестора в процессе формирования тарифов с учетом инвестиционной составляющей. В этой связи необходимо предусматривать в концессионных соглашениях возможность участия множества лиц на стороне концедента с тем, чтобы их законные, экономически обоснованные интересы также нашли свое отражение в устанавливаемом тарифе.
2. Период регулирования, равный 5 годам, является недостаточным для реализации крупных инвестиционных проектов в сфере водоснабжения и водоотведения региона. Его следует увеличить как минимум до величины периода полного окончания строительства или модернизации объектов водопроводно-канализационного хозяйства.
3. При расчетах тарифов в качестве планового показателя полезного отпуска воды целесообразно использовать данные о фактически выявленной потребности, а не производственную мощность предприятия.
4. Следует осуществить поэтапный подход к двухставочным тарифам. При этом необходимо разработать методические рекомендации по расчету двухставочных тарифов, которые бы предусматривали разделение расходов предприятий водопроводно-канализационного хозяйства на переменные

(электроэнергия, расходы вспомогательных производств, налоги) и постоянные (амортизация, покупная вода, общеэксплуатационные расходы).

5. При использовании метода индексации индекс – дефлятор целесообразно устанавливать с учетом изменения стоимости всех факторов, влияющих на себестоимость услуг водоснабжения и водоотведения, что вполне возможно на базе современного математического аппарата, применяемого в экономических исследованиях.

В результате совершенствования тарифного регулирования в водном секторе региональной экономики будет повышена эффективность его функционирования за счет дополнительного привлечения финансовых ресурсов частных инвесторов. Это будет способствовать достижению основной цели осуществления жилищно-коммунальной реформы – улучшение качества услуг водоснабжения и водоотведения для населения и прочих потребителей.

Литература

1. Саркисян А.А. Аспекты функционирования и тенденции развития жилищно-коммунального хозяйства и его основных элементов // «Инженерный вестник Дона», 2012, №1. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n1y2012/680
2. Чернышов Л.Н. Совершенствование тарифной политики как инструмент модернизации коммунальной инфраструктуры // ЖКХ. Экономика и управление предприятием ЖКХ. Часть 1. 2011, №2. С. 9-15.
3. Сиваев С.Б., Шакиров Т.А., Прокофьев В.Ю. Анализ практики проведения конкурсов на проведение конкурсов на заключение договоров



государственно-частного партнерства в коммунальном секторе // Городской альманах. 2012, № 5. С. 24-33.

4. Сиваев С.Б., Шакиров Т.А. Выбор критериев конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе // Демография и социальная экономика. – 2012, № 1. С. 155-164.

5. Анестратенко М.Д. Тарифная политика в сфере представления жилищно-коммунальных услуг // Экономика и управление предприятием ЖКХ. Часть 1. 2012, № 8. С. 16-21

6. Голомолзин А.О. О повышении эффективности регулирования тарифов на услуги естественных монополий и коммунальных организаций // Конкуренция и рынок. 2011, № 2. С. 8-15.

7. Бахмой А.Б. Новая тарифная политика в водоснабжении // ЖКХ. Экономика и управление предприятием ЖКХ. Часть 1. 2013, № 1. С. 71-78, № 2. С. 74-79.

8. Ульяницкая Н.М. Развитие стратегии управления регионом: концептуальный подход //Инженерный вестник Дона, 2012, №2, ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2012/841

9. Никулина С.Г. Развитие рыночных механизмов в сфере водоснабжения и водоотведения жилищно-коммунального хозяйства крупного города: дис... канд. экон. наук: СПб., 2010. 15 с.

10. Макареня, Т.А., Сташ С.В. Система тарифообразования на услуги жилищно-коммунального хозяйства // «Инженерный вестник Дона», 2013, №3. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n3y2013/1839

11. Kobets E.A., Makarenya T.A., Nalesnaya Ya.A. Improvement of management of the municipal enterprises in the sphere of housing and communal services // Regional Economy: Theory and Practice. 2008. No. 10. pp. 101-109.

12. Nalesnaya Ya.A. Increase in energy saving and the water supply and water disposal modernization in municipalities in the case of the city of Taganrog // Energy Security and Energy Saving. 2012. No. 6. pp. 22-26.

References

1. Sarkisjan A.A. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2012, №1. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n1y2012/680
2. Chernyshov L.N. ZhKH. Jekonomika i upravlenie predpriyatiem ZhKH. Chast' 1. 2011, №2. pp. 9-15.
3. Sivaev S.B., Shakirov T.A., Prokof'ev V.Ju. Gorodskoj al'manah. 2012, № 5. pp. 24-33.
4. Sivaev S.B., Shakirov T.A. Demografija i social'naja jekonomika. 2012, № 1. pp. 155-164.
5. Anestratenko M.D. Jekonomika i upravlenie predpriyatiem ZhKH. Chast' 1. 2012, № 8. pp.16-21
6. Golomolzin A.O. Konkurencija i rynek. 2011, № 2. pp. 8-15.
7. Bahmoj A.B. ZhKH. Jekonomika i upravlenie predpriyatiem ZhKH. Chast' 1. 2013, № 1. pp. 71-78, № 2. pp. 74-79.
8. Ul'janickaja N.M. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2012, №2, ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2012/841
9. Nikulina S.G. Razvitie rynochnyh mehanizmov v sfere vodosnabzhenija i vodootvedenija zhilishhno-kommunal'nogo hozjajstva krupnogo goroda [Development of market mechanisms in the field of water supply and sanitation of housing and communal services of a large city]: dis... kand. jekon. nauk: SPb., 2010. 15 p.
10. Makarenja, T.A., Stash S.V. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2013, №3. URL: ivdon.ru/magazine/archive/n3y2013/1839.



11. Kobets E.A., Makarenya T.A., Nalesnaya Ya.A. Improvement of management of the municipal enterprises in the sphere of housing and communal services // Regional Economy: Theory and Practice. 2008. No. 10. pp. 101-109.
12. Nalesnaya Ya.A. Increase in energy saving and the water supply and water disposal modernization in municipalities in the case of the city of Taganrog // Energy Security and Energy Saving. 2012. No. 6. pp. 22-26.