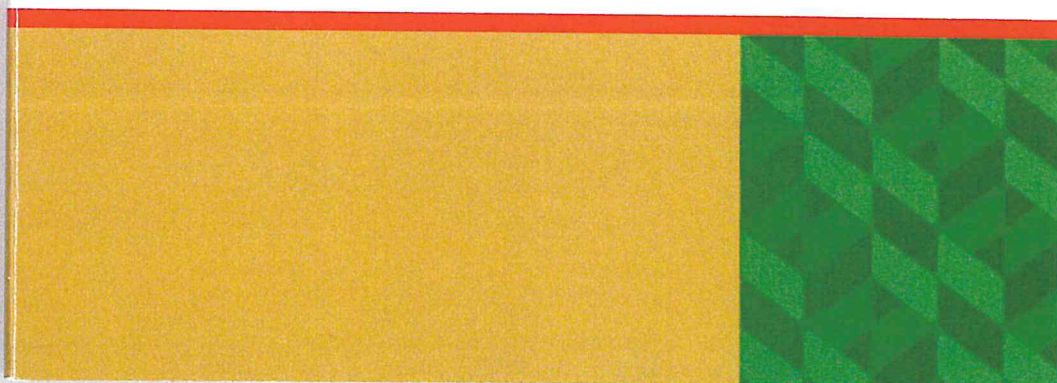


ОСОБЕННОСТИ ТАРИФНОГО И АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Сборник материалов
Всероссийского семинара-совещания
27–28 апреля 2023 года

Казань



В конце автор приводит проекты законов с ожидаемыми изменениями в действующее законодательство, затрагивающие сферу концессионных соглашений.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О концессионных соглашениях».
2. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О теплоснабжении».
3. Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 19.12.2022) «О водоснабжении и водоотведении» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023).

УДК 332.14

О РОЛИ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

И. А. Долматов

к. э. н., директор Института экономики и регулирования
инфраструктурных отраслей
НИУ ВШЭ, г. Москва
e-mail: ur@hse.ru

Аннотация. В статье анализируются причины недостаточного уровня инвестиционной привлекательности коммунальной инфраструктуры, приводятся концептуальные предложения по совершенствованию модели тарифного регулирования.

В исследовании используется описательный, аналитический и сравнительный методы. С помощью прогнозного анализа определяется, что темпы допустимого роста тарифов на перспективу до 2025 г., обозначенные в актуальном Прогнозе социально-экономического развития России, в накопленном выражении отстают от прогнозной инфляции. Это в текущих условиях неизбежно приведет к снижению «инвестиционной части» регулируемой выручки.

Причинами недостаточного уровня инвестиционной привлекательности инфраструктуры и несовершенства модели регулирования является ее старение (износ) и отсутствие существенных успехов в улучшении ключевых технико-экономических показателей.

Несмотря на инвестирование средств (в том числе и бюджетных) в развитие инфраструктуры за анализируемые пять лет (с 2017 по 2021 г.), подавляющее большинство ключевых технико-экономических показателей в регулируемых сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не улучшили свой уровень.

Автором определяется, что текущая модель администрирования рынков с регулируемым ценообразованием не может обеспечить преодоления существующих проблем.

Обоснованы причины отсутствия учета результативности при регулировании. Определены положительные попытки обеспечить результативность государственного регулирования ресурсоснабжающих организаций. Обозначены меры, способные повысить инвестиционную привлекательность регулируемых сфер.

Ключевые слова: электроэнергетика, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, коммунальные услуги, тарифы, тарифная политика, регулирование, инвестиции

ON THE ROLE OF TARIFF POLICY IN ENSURING THE INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF THE MUNICIPAL COMPLEX

I. A. Dolmatov

Candidate of Economic Sciences, Director of the Institute of Economics and Regulation of Infrastructure Industries HSE, Moscow
e-mail: ur@hse.ru

Annotation. The article analyzes the reasons for the insufficient level of investment attractiveness of municipal infrastructure, provides conceptual proposals for improving the model of tariff regulation.

The study uses descriptive, analytical and comparative methods. With the help of forecast analysis, it is determined that the rates of permissible tariff growth for the future up to 2025, indicated in the current Forecast of socio-economic development of Russia, in accumulated terms lag behind the projected inflation. In the current conditions, this will inevitably lead to a decrease in the «investment part» of regulated revenue.

The reasons for the insufficient level of investment attractiveness of the infrastructure and the imperfection of the regulatory model are its aging (wear) and the lack of significant progress in improving key technical and economic indicators.

Despite the investment of funds (including budget funds) in infrastructure development over the analyzed 5 years (from 2017 to 2021), the vast majority of key technical and economic indicators in the regulated areas of heat supply, water supply and sanitation have not improved their level.

The author determines that the current model of market administration with regulated pricing cannot provide for overcoming existing problems.

The reasons for the lack of consideration of effectiveness in regulation are substantiated. Positive attempts to ensure the effectiveness of state regulation of resource-supplying organizations are identified. The measures that can increase the investment attractiveness of regulated areas are outlined.

Keywords: electric power industry, heat supply, water supply, sanitation, utilities, tariffs, tariff policy, regulation, investments

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Введение

Тарифная политика в энергетике и коммунальном комплексе является наиболее значимым инструментом обеспечения инвестиционной привлекательности этих отраслей. На протяжении многих лет на всех уровнях регулирования декларируется необходимость привлечения частного капитала в развитие коммунального комплекса. Предпринимаются попытки повысить привлекательность коммунальной инфраструктуры для частного инвестора путем внедрения различных регуляторных инстру-

ментов, которые должны раскрыть внутриотраслевой потенциал повышения эффективности (снижения издержек). К таким инструментам можно отнести регулирование на основе метода доходности инвестированного капитала, гарантирование долгосрочных параметров регулирования в рамках концессионных соглашений, сохранение экономии, учет в тарифах расчетной предпринимательской прибыли.

Все многообразие перечисленных инструментов не помогло вывести отрасль из состояния хронической убыточности, что воспринимается как простейший индикатор инвестиционной привлекательности коммунальной сферы (доля убыточных предприятий в сфере водоснабжения в 2021 г., по сравнению с 2017 г., увеличилась с 40 до 42 %, в сфере водоотведения – с 27 до 29 %, в сфере теплоснабжения незначительно сократилась – с 38,6 до 37 %).

Методы и результаты исследования

При этом реального роста инвестиций в регулируемых отраслях на протяжении последних лет констатировать не приходится (см. рис. 1). На горизонте 15 лет имеет место один период всплеска инвестиционной активности, который пришелся на период запуска инструмента договоров поставки мощности на оптовом рынке электроэнергии (мощности), внедрения метода доходности инвестирования капитала в электросетевом комплексе (до его переосмысления и изменения правил), опережающей инфляцию индексации тарифов в коммунальном комплексе. Среднее значение индекса физического объема инвестиций за 15 лет близко к единице (производство электроэнергии – 1,02, передача электроэнергии – 0,99, теплоснабжение – 0,99, водоснабжение – 0,98, водоотведение – 1,00).

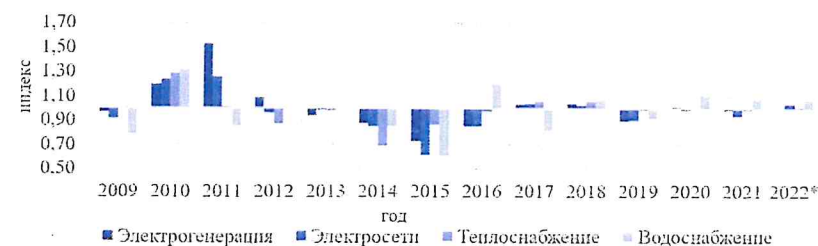


Рис. 1. Динамика индекса физического объема инвестиций
Fig. 1. Dynamics of the index of physical volume of investments
Источник: Расчеты ИЭИРИО на основании данных Росстата.
Source: IEIRIO calculations based on Rosstat data.

Задача запуска инвестиционного цикла и сопутствующего роста инвестиционной активности без кардинального изменения подхода в текущих условиях регулирования не будет решена. Так, темпы допустимого роста тарифов на перспективу до 2025 г., обозначенные в актуальном Прогнозе социально-экономического развития России, в накопленном выражении отстают от прогнозной инфляции (см. рис. 2), что в текущих условиях неизбежно приведет к снижению «инвестиционной части» регулируемой выручки (см. рис. 3).

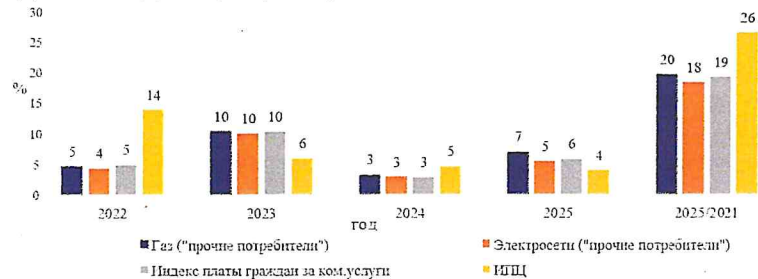


Рис. 2. Темпы допустимого роста тарифов на перспективу до 2025 г., обозначенные в актуальном Прогнозе социально-экономического развития России, пересчет в среднегодовое выражение

Fig. 2. The rates of permissible tariff growth for the future up to 2025, indicated in the current Forecast of socio-economic development of Russia, converted into an average annual expression

Источник: расчеты ИЭиРИО по данным Прогноза социально-экономического развития России о темпах и датах индексации цен, фактических данных о сезонной динамике спроса по отраслям.

Source: IEiRIO calculations based on the Forecast of Socio-economic development of Russia on the rates and dates of price indexation, actual data on seasonal demand dynamics by industry.

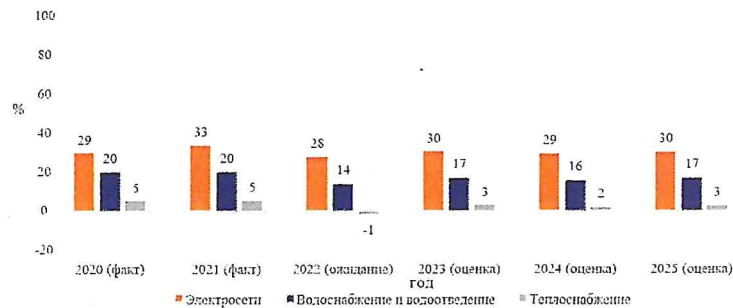


Рис. 3. Прогноз изменения «инвестиционной части» регулируемой выручки
Fig. 3. Forecast of changes in the «investment part» of regulated revenue

Источник: расчеты ИЭиРИО по данным Росстата о фактической выручке и расходах организаций в разрезе видов экономической деятельности, Прогноза социально-экономического развития РФ от 29.09.2022.

Source: IEiRIO calculations according to Rosstat data on the actual revenue and expenses of organizations in the context of economic activities, the Forecast of socio-economic development of the Russian Federation from 09/29/2022.

Примечание: под «инвестиционной частью» регулируемой выручки понимается разница между тарифной выручкой и эксплуатационными расходами (себестоимость за вычетом амортизации).

Следствием недостаточного уровня инвестиционной привлекательности инфраструктуры и несовершенства модели регулирования являются ее старение (износ) и отсутствие существенных успехов в улучшении ключевых технико-экономических показателей. Так, несмотря на инвестирование средств (в том числе и бюджетных) в развитие инфраструктуры за последние пять лет (с 2017 по 2021 г.), подавляющее большинство ключевых технико-экономических показателей в регулируемых сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не улучшили свой уровень относительно 2016 г. Лишь незначительные улучшения можно наблюдать по утечкам воды, степени очистки воды и сточных вод, аварийности сетей водоснабжения и водоотведения, аварийности источников теплоснабжения, удельному расходу электроэнергии, степени загрузки котельных. При этом значения показателей, незначительно улучшившись на пятилетнем горизонте, остаются неудовлетворительными. Одновременно износ сетей нарастает (темпы замены сетей не успевают за темпами их перехода в категорию «нуждается в замене»), не снижаются удельные расходы топлива котельных и потери тепла в сетях, увеличивается объем неиспользуемой мощности в сфере водоснабжения и водоотведения.

По мнению авторов, текущая модель администрирования рынков с регулируемым ценообразованием (конечная величина выручки организации по регулируемым тарифам контролируется с точки зрения целевого использования, при этом требований к результативности регулируемых организаций не предъявляется), не может обеспечить преодоления описанных проблем.

Отсутствие учета результативности при регулировании проявляется в следующем. Формально в систему регулирования тарифов включены плановые целевые показатели (надежности, качества, энергетической эффективности), и за их неисполнение в следующих периодах регулирования применяются изъятия необходимой валовой выручки, исходя из которой рассчитываются тарифы. Однако зачастую: а) планирование этих показателей оторвано от финансового обеспечения инвестиционных программ;

б) к проверке исполнения этих показателей отношение формальное; в) «наказание» в виде изъятия необходимой валовой выручки не ощущается. Фундаментальной причиной такого отношения органов регулирования к учету результативности является разбалансировка законодательства, определяющего порядок формирования ориентиров по темпу роста регулируемых тарифов (цен) на макроуровне, и порядок расчета тарифов для конкретных ресурсоснабжающих организаций. На протяжении всего периода применения принципа «инфляция минус» предельные ограничения крайне сложно выполнить, не нарушив методических указаний по расчету выручки регулируемых организаций. Ответом на этот вызов со стороны регионального регулятора стал фокус на обоснование «на бумаге» принимаемых решений, не в полной мере соответствующих действующим методикам. Таким образом, изъятия за неисполнение целевых показателей являются лишь элементом в процессе «подбора» допустимой конечной величины выручки – они не воспринимаются как действенная система наказания для регулируемых организаций, а потребители услуг не замечают снижения платежа за нарушение надежности или качества.

К попыткам обеспечить результативность государственного регулирования ресурсоснабжающих организаций (успешным в той или иной степени) можно отнести:

1) практику концессионных соглашений, предполагающих формирование целевых показателей деятельности в виде обязательств по соглашению (за неисполнение которых теоретически можно предусмотреть прямые штрафы, а не «размытые» тарифные корректировки). Однако в текущих условиях, когда регулирование тарифов концессионеров все равно подчинено действующей тарифной модели (со сглаживаниями, ограничениями, корректировками, проверками «до рубля» и объективно низкой возможностью обеспечить инвестиционную привлекательность утверждаемого тарифа), доступный инструментарий ужесточения ответственности не используется;

2) модель «альтернативной котельной», применяемая исключительно в ценовых зонах теплоснабжения. Только некоторые муниципалитеты с активной позицией органов исполнительной власти и региональной единой теплоснабжающей организации приняли решение о переходе в ценовую зону (на март 2023 г. к ценовым зонам теплоснабжения отнесено 37 муниципальных образований). Для широкого распространения практики применения модели «альтернативной котельной» темп перехода городов в ценовую зону теплоснабжения недостаточен; модель действует только локальные рынки тепловой энергии.

По мнению авторов, повысить инвестиционную привлекательность регулируемых сфер возможно, обеспечив достаточную степень предпринимательской свободы (снизить степень контроля расходования выручки),кратно усилив экономическую мотивацию ресурсоснабжающих организаций на повышение качества оказываемых услуг. Необходимо установить измеримые и контролируемые стандарты обслуживания потребителей и финансовую ответственность ресурсоснабжающих организаций перед потребителями за их несоблюдение (исключить возможность «оправдать» перебои, аварийные ситуации, негативную динамику технико-экономических показателей недостаточным уровнем финансирования в рамках регулируемых тарифов, неоптимальным подбором мероприятий инвестиционных программ, утверждаемых на государственном уровне). При этом за качественные услуги должна определяться справедливая цена, позволяющая обеспечить финансовые потребности для обеспечения надлежащего состояния инфраструктуры.

Список литературы

1. Тарифная политика в Российской Федерации в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива [Текст]: докл. к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2023 г. / Е. В. Яркин (науч. ред.); И. А. Долматов, С. В. Сасим, М. А. Панова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. – 54 с. – ISBN 978-5-7598-2791-7 (в обл.). – ISBN 978-5-7598-2857-0 (e-book).