

РЕЗОЛЮЦИЯ
VIII межрегиональной конференции водоканалов России:
«Финансирование отрасли ВКХ: от остаточного к достаточному. Задачи
власти и отрасли по развитию водного хозяйства»

26-28 августа 2015 года, г. Петрозаводск

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения при поддержке Правительства Республики Карелия, Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС), Межрегиональной Ассоциации Региональных Энергетических Комиссий (МАРЭК), Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), АО «Российские коммунальные системы» и участия представителей федеральных органов законодательной и исполнительной власти, экспертного, научного и отраслевого сообщества провели с 25 по 28 августа 2015 года в г. Петрозаводске VIII Конференцию водоканалов России «Финансирование отрасли ВКХ: от остаточного к достаточному. Задачи власти и отрасли по развитию водного хозяйства».

В деловой программе мероприятия приняли участие: Глава Республики Карелия А.П. Худилайнен, член Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и председатель Попечительского Совета РАВВ А.М. Чернецкий, заместитель директора Департамента государственного регулирования тарифов, инфраструктурных реформ и энергоэффективности Минэкономразвития России Д.С. Вахруков, начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов ФАС России В.В. Соловьев, заместитель генерального директора ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства О.В. Сердюк, представители региональных энергетических комиссий, профильных министерств и ведомств субъектов Российской Федерации, делегации профессионального сообщества более 300 предприятий водопроводно-канализационного комплекса из 59 городов России. Деловую программу конференции освещали более 15 региональных и отраслевых средств массовой информации. Мероприятие проходило в формате пленарных заседаний, круглых столов, тематических дискуссионных секций и деловых игр.

Текущий 2015 год характеризуется введением сразу ряда нововведений в регулировании деятельности организаций водоснабжения и водоотведения: переходом на долгосрочное тарифное регулирование, переход в регулировании роста тарифов с отраслевого уровня на межотраслевой уровень коммунальных услуг. Одновременно с этим развиваются инструменты концессионных соглашений, нарабатывается практика их применения. Поэтому ежегодная конференция водоканалов 2015 года была посвящена проблемам финансирования операционной и инвестиционной деятельности в отрасли водоснабжения и водоотведения.

Конструктивное и деятельное участие представителей органов федеральной власти (Федерального Собрания Российской Федерации, Минэкономразвития России, ФАС России), Фонда содействия реформированию ЖКХ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления позволили обсудить острые вопросы применения водоканалами законодательства на высоком и доверительном уровне.

С 2016 года организации водоснабжения и водоотведения переходят к регулированию тарифов на основе долгосрочных параметров регулирования, целевых показателей. Активно поддерживаемое государством концессионное законодательство также оказывает влияние на планирование деятельности организациями коммунального комплекса. При этом ответственные за разработку подзаконных актов органы федеральной власти заявляют о завершении работы по созданию «правил игры». Таким образом, перед отраслью водоснабжения и водоотведения стоит задача перестроить свою деятельность для полного соответствия требованиям законодательства.

С другой стороны выстроенное законодательство активно проходит апробацию на территории всей страны, выявляются проблемы с применимостью законодательства к местным, специфическим условиям, нормативные лакуны, несогласованность действий разных уровней регулирования. Кроме того, водоканалами накоплена значительная информация, касающаяся практической реализации алгоритмов прохождения формальных процедур при тарифном процессе. Анализ и учет такой информации Федеральной антимонопольной службой – правопреемницей ФСТ России – позволил бы усовершенствовать данные процессы.

В рамках конференции было проведено пленарное заседание, где созвучно основной теме конференции внимание участников было сосредоточено на общих проблемах тарифного регулирования

водоснабжения и водоотведения, хроническом недофинансировании ВКХ при одновременном уменьшении и тарифа (на 5,5% с 2011 года), и объемов (на 9,7% с 2011 года) оказываемых услуг, приведшему к угрожающему финансовому результату: более 80% организаций ВКХ по состоянию на конец 2014 года убыточны с чистым убытком на конец 2014 года в 20,36 млрд рублей. Учитывая ускорение динамики образования убытков предприятий в I и II кварталах 2015 года, по прогнозам экспертов, убыток за 2015 год может достичь 30 млрд. рублей. (см. графики – приложение №1).

Проблема перехода на долгосрочное регулирование тарифов коренным образом связана с обеспечением достаточности признаваемой регулятором необходимой валовой выручки для выполнения всех мероприятий производственных и инвестиционных программ. В противном случае, без выравнивания экономической базы, долгосрочное тарифное регулирование грозит стать новым витком ограничительной политики роста тарифов без учета вызовов сегодняшнего дня, в частности он не сможет обеспечить возврат инвестиций.

Отдельной проблемой является строительство новых очистных сооружений канализации. Проекты такого типа являются капиталоемкими и имеют отрицательную рентабельность. Соответственно для решения задач по повышению качества очистки сточных вод должен быть задействован бюджетный ресурс.

Также состоялись четыре секции, посвященные наиболее существенным моментам тарифного регулирования: совершенствованию механизмов производственных и инвестиционных программ, обеспечения качества услуг через планы повышения качества воды и планы снижения сбросов, вопросам подключения к инфраструктуре, а также особенностям тарифного регулирования при переходе на концессионную форму управления.

В ходе работы Конференции начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов ФАС России Вадим Соловьев сообщил об официальной поддержке ведомством, разработанного РАВВ Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд организаций ВКХ, направленного на оптимизацию закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц. Ассоциации было передано письмо заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Андрея Цариковского, к котором отмечается положительная деятельность Ассоциации, направленная на развитие конкуренции и совершенствование закупочных процедур в сфере водоснабжения и водоотведения.

Участники Конференции «Финансирование отрасли ВКХ: от остаточного к достаточному. Задачи власти и отрасли по развитию водного хозяйства», представляя позицию профессионального сообщества в части решения проблем нормативного правового регулирования сферы водоснабжения и водоотведения обращаются в органы государственной власти со следующими предложениями:

1. Правительству Российской Федерации

- Проанализировать ситуацию с финансовым состоянием отрасли водоснабжения и водоотведения. Снижающийся с 2011 года (в сопоставимых ценах) уровень тарифов на услуги ВКХ при росте всех основных затрат и в первую очередь затрат на электроэнергию привел к тому, что более 80% организаций, независимо от хозяйственно-правовой формы, убыточны с размером чистого убытка за 2014 год – 20,36 млрд рублей. При этом динамика падения увеличивается, что будет иметь крайне негативные последствия для надежности работы предприятий социально-значимой отрасли водоснабжения и водоотведения.
- Принять во внимание, что исключение из числа потенциальных участников государственных программ по модернизации водопроводно-канализационного комплекса предприятий, образованных в форме государственных и муниципальных унитарных образований лишает 40% организаций страны импульса к развитию. При этом в отчетных материалах Минстроя России говорится, что 2/3 таких организаций признаются эффективными и, следовательно, исключение их из числа получателей государственной поддержки нецелесообразно.
- Поддержать инициативу ФАС России об ужесточении ответственности органов субъектов Российской Федерации за переход на долгосрочные методы тарифного регулирования с 2016 года и невыполнение требований законодательства об обеспечении финансирования планов повышения качества воды и планов снижения сбросов.

2. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Доработать укрупненные нормативы цены строительства в части дополнения недостающими типоразмерами и исключения из расценок устаревших материалов и технологий

предусмотреть в Правилах холодного водоснабжения и водоотведения (утв. Постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 г. № 644)

возможность возмещения застройщиком организации ВКХ всех обоснованных вложений для подключения объекта капитального строительства к сетям, в том числе определить документ, подписываемый сторонами договора, служащий основанием для внесения изменений в инвестиционную программу и договор на подключение.

закрепить обязанности по передаче созданных застройщиком сетей в муниципальную собственность, а в последующем в эксплуатацию организации ВКХ, а также определить условия и порядок передачи, упрощенный порядок подготовки необходимых для этого документов что решит вопрос с бесхозными сетями и обеспечит их надлежащую эксплуатацию.

3. Федеральной антимонопольной службе

- Воплотить в жизнь предложенную на Конференции идею создания экспертно-аналитического совета при ФАС России. Совет мог бы стать площадкой для нахождения баланса при урегулировании вопросов применения и гармонизации законодательства между регуляторами и регулируемыми организациями.

- В целях совершенствования порядка учета затрат при формировании необходимой валовой выручки усовершенствовать отдельные нормы постановления Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения или водоотведения".

Для подтверждения объемов работ по текущему ремонту:

- в подпункте “б” пункта 38 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов”, предлагаем исключить слова “включая расходы на текущий и капитальный ремонт”.
- пункт 40 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” изложить в следующей редакции: “В составе ремонтных расходов учитываются расходы на ремонт, выполняемый сторонними организациями.”.
- в пункт 51 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” исключить слова “текущий и”.

Для уточнения наименований статей затрат в методике расчета тарифов:

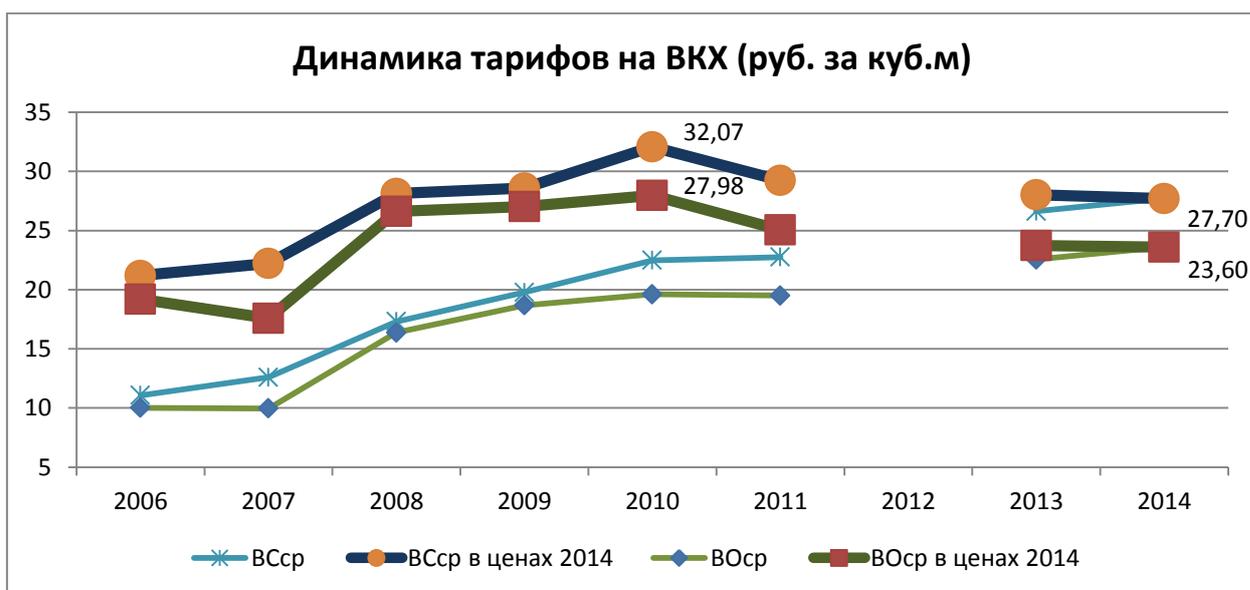
- в подпункте “а” пункта 39 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” исключить слова “и их хранение”.
- в подпункте “г” подпункта 39 и подпункте “б” пункта 41 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” слова “отчисления на социальные нужды” заменить словами “обязательные страховые взносы в фонды”.

Для учета потерь воды при расчете переменных расходов.

- Пункт 48 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” дополнить словами: «Переменные затраты на электрическую энергию рассчитываются с учетом расчетных объемов поданной воды и (или) принятых сточных вод.».
- Пункт 50 раздела VI “Метод экономически обоснованных расходов” изложить в следующей редакции: «Расходы регулируемой организации на приобретение используемых ею для производственных нужд сырья и материалов рассчитываются как сумма расходов по каждому виду сырья и материалов, являющихся производением плановых (расчетных) цен на сырье и материалы, и экономически обоснованных объемов потребления сырья и материалов. Затраты на реагенты для очистки воды рассчитываются с учетом расчетных объемов поданной воды».

Приложение 1

Иллюстративные материалы



Финансовый результат по отрасли ВКХ (млрд. рублей)



Итоги деловой игры
«Проблемы тарифного регулирования организаций ВКХ»
г. Петрозаводск 27 августа 2015 г.

Участники обсудили проблемы регулирования организаций водопроводно-канализационного хозяйства. Был выделен ряд актуальных проблем и выработаны предложения по их решению, в том числе:

1. По проблеме применения бенчмаркинга для сравнения организаций ВКХ (отсутствие экономически и технологически обоснованных подходов к сравнению организаций ВКХ)

Предложение участников:

Разработать экономически и технологически обоснованные методические указания для сравнения организаций ВКХ. При этом учесть:

- Ввиду сложности технологического процесса водоснабжения применение бенчмаркинга затрат целесообразно по отдельным этапам производственного цикла (с учетом также климатического фактора), в противном случае количество эталонных моделей должно учитывать все варианты сочетаний технологических операций, применяемых организациями ВКХ в разных климатических зонах.
- Для объективности методических указаний к их разработке должны быть привлечены как представители регулятора, так и регулируемых организаций, а также независимые эксперты.

2. По проблеме обеспечения баланса интересов потребителей и регулируемых организаций, в условиях снижения объёмов реализации воды.

Предложения участников:

- Ввиду отсутствия практической возможности применения повышающих коэффициентов к тарифам для потребителей, рассчитывающихся по нормативам, единственным способом стимулирования к установке приборов учета остается повышение нормативов потребления. При этом необходимо исключить риск снижения тарифной выручки (при увеличении нормативов при прочих равных условиях снижается тариф, а впоследствии его рост будет ограничен).

- Применение двухставочного тарифа для потребителей позволит компенсировать затраты регулируемой организации на содержание неостребованной мощности. Для распространения его применения необходимо закрепить в нормативно-правовых актах единый способ подтверждения присоединённой мощности в организациях ВКХ, методику корректировки присоединённых мощностей на случай их изменения, подходы к расчету ставок за мощность на содержание пожарного коллектора.

3. По проблеме наличия избыточной производственной мощности у организаций ВКХ.

Предложения участников:

- Решать вопрос избыточных мощностей за счёт подключения новых потребителей.
- Ввести финансовую ответственность за обеспечение нагрузок после технологического присоединения потребителей, в том числе ответственность государственных и муниципальных органов власти при решении вопросов присоединения дополнительной мощности под проекты перспективного строительства.

4. По проблеме ведения отдельного учёта доходов и расходов организаций ВКХ.

Предложение участников:

Доработать нормативные и методические документы по отдельному учёту доходов и расходов организаций ВКХ. При этом

- Установить в НПА единую классификацию и наименования статей затрат, которые могут применяться как для целей налогового и бухгалтерского учёта, так и для целей тарифного регулирования. В рамках такой классификации привести «расшифровку» наименований затрат, применяемых в действующих нормативных документах.
- Установить общие правила распределения затрат по основным, вспомогательным и управленческим процессам и однозначно трактуемые базы распределения затрат со вспомогательных и управленческих процессов на основные (и далее на их продукты).
- Однозначно определить состав затрат, относящихся к тарифу на подключение.
- Синхронизировать требования регуляторов по ведению отдельного учёта в водоснабжении и водоотведении с соответствующими требованиями в теплоснабжении.