

Регуляторные барьеры привлечения частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру

Позиция Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ

Ключевыми регуляторными барьерами для привлечения частных инвестиций в коммунальную сферу являются:

- а) нарушение базовых принципов долгосрочного тарифного регулирования,
- б) недостатки регулирования инвестиционной деятельности и учета ее параметров в тарифном регулировании;
- в) недостаточное внимание, уделяемое развитию адресности социальной поддержки граждан по оплате коммунальных услуг.

Нижеуказанные барьеры описаны подробнее.

а) Нарушение базовых принципов долгосрочного тарифного регулирования проявляется в следующем:

- пересмотр в течение долгосрочного периода НВВ и параметров ее расчета, которые обозначены в методических документах как не подлежащие корректировке в течение периода регулирования, по результатам контрольно-надзорной деятельности;
- установление тарифов / долгосрочных параметров регулирования, отличных от определенных концессионным соглашением.

Предпосылками для такой практики является ориентир региональных органов власти на сдерживание темпов роста тарифов по «индексу платы граждан» и многочисленные неоднозначные положения нормативных и методических документов, создающие условия для манипулирования корректировочной частью НВВ (корректировки по результатам исполнения показателей надежности и качества, по итогам исполнения инвестиционной программы, по результатам операционной деятельности, учет экономии операционных расходов, энергетических ресурсов и потерь, возможность сглаживать тарифный рост путем переноса указанных корректировок).

В этой связи считаем также, что при наличии соглашений, надлежащим образом фиксирующих обязательства регулируемой организации (концессионное соглашение, соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности) целесообразно отказываться от поэлементного расчета НВВ, фиксируя на долгосрочную перспективу уровень или темп изменения тарифов, или формулу расчета темпов изменения тарифа, учитывающую счетный набор факторов.

Понимая, что такой подход к ценообразованию не позволяет учесть все возможные аспекты изменений условий деятельности регулируемых организаций, считаем его, тем не менее, более оправданным с точки зрения прогнозируемости

выручки регулируемых организаций и контролируемости финансового результата для менеджмента. Такая прогнозируемость будет стимулировать компании к привлечению капитала для обеспечения опережающего инвестирования (подтверждается практикой работы теплоснабжающих организаций в ценовых зонах теплоснабжения, заинтересованностью сетевых организаций в заключении регуляторных соглашений). Необходимо отметить, что практика фиксации на долгосрочную перспективу тарифных ставок (а не параметров расчета НВВ) уже применяется в газовой отрасли.

б) Недостатки регулирования инвестиционной деятельности и учета ее параметров в тарифном регулировании проявляются в следующем:

- практикуется формальное применение норм законодательства, определяющих, что недоступность тарифов для потребителей является основанием отказа в согласовании (утверждении) инвестиционной программы (возможность использования доступных региону инструментов превышения индекса изменения платы граждан за коммунальные услуги рассматривается субъективно),
- отсутствуют нормы законодательства, исчерпывающе и однозначно описывающие правила учета в тарифах возврата и обслуживания инвестиционных кредитов (займов) согласно условиям заключенных договоров, (существует возможность учесть возврат и обслуживание займов по инвестиционным программам, однако субъективизм в принятии решений на уровне регионов не исключается),
- внедряемые нормы по целевому характеру использования амортизационных отчислений не учитывают возможность возврата за счет амортизации собственного капитала учредителей общества (инвесторов), сформированного не за счет поступлений от регулируемой деятельности, и вложенного в инвестиционные проекты в регулируемых сферах.

в) Недостаточное внимание, уделяемое развитию адресности социальной поддержки граждан по оплате коммунальных услуг, вынуждает поддерживать сложнейшую систему тотального контроля роста платы граждан за коммунальные услуги, принятие решений об опережающем росте тарифов в которой сопряжено с массой административных процедур. Считаем, что необходимо развивать систему адресной социальной поддержки граждан, синхронизировав этот процесс с возможностью в перспективе отказа от использования такого инструмента контроля как «индекс изменения платы граждан за коммунальные услуги».