



Особенности тарифного регулирования в электроэнергетике и ЖКХ

В.Г. Королев
Заместитель руководителя ФАС России,
секретарь Правления ФАС России

Февраль 2016

Комплекс мер, направленных на повышение качества тарифного регулирования

- внедрение методов нормирования и эталонных (типовых) затрат;
- совершенствование подходов к порядку согласования инвестиционных программ и контроля за их исполнением;
- повышение требований к регулируемым организациям
- создание механизмов, стимулирующих к повышению эффективности деятельности регулируемых организаций.

Новые подходы в тарифном регулировании

Установление тарифов с учетом

Нормирования

(по аналогии с нормированием материального обеспечения государственных органов)

- численность персонала, ФОТ, командировочные расходы;
- арендные платежи и другие расходы (транспорт, связь и другие);
- производительность труда;
- введение бухгалтерского плана организаций (по статьям доходов и расходов, введение бюджетной классификации);
- иные статьи расходов, подлежащие нормированию в госучреждениях

Внедрение эталонных (типовых) затрат

- проведение анализа в сопоставимых условиях и формирование «эталонной стоимости» с последующим применением при установлении регулируемых тарифов (вне зависимости от заявленных организацией затрат):
- сбытовые надбавки
- стоимость топлива
- стоимость реагентов
- прочее



**Результат: единый подход к регулированию разных компаний, оказывающих услуги с использованием стандартизированного оборудования.
Больше не нужно ежегодно анализировать расходы десятков тысяч компаний**

Возможные сферы внедрения методов нормирования и эталонных затрат в тепло- и электроэнергетике

в рамках внедрения модели «альтернативной котельной» в теплоэнергетике;

- в рамках разработки новой модели ценообразования для гарантирующих поставщиков (так называемый «эталонный сбыт»);

в рамках регулирования операционных затрат электросетевых организаций (в пересчете на условную единицу);

- в рамках оценки операционных и капитальных затрат генерирующих компаний, функционирующих в неценовых зонах и изолированных территориях;

Результаты мониторинга ФАС России

Плановые и фактические расходы по инвестиционным программам

отрасль	год	План (млрд. руб)	Факт (млрд. руб)	%
теплоснабжение	2013	63,8	46,7	27
	2014	128,3	41,1	67
	2015	42,7	3,5	92
водоснабжение	2013	81,4	56,1	31
	2014	31,7	33,3	5
	2015	32,8	3,7	88
водоотведение	2013	80,8	67,4	16
	2014	25,1	19,8	21
	2015	29,7	3,3	88
электроснабжение (данные по сетевым организациям)	2013	48,5	43,2	11
	2014	69,5	68,2	2

Низкое качество инвестиционного планирования

Проблемы инвестиционного планирования

- низкое качество инвестиционного планирования и планирование исходя из возможности финансирования из тарифа, а не от реальной необходимости для потребителей;
- неучет итогов исполнения при установлении тарифов;
- отсутствие стимулов к повышению эффективности (что не потратил, то вырезал)

Совершенствование подходов по утверждению и контролю инвестиционных программ

- введение процедуры согласования инвестиционных программ с антимонопольным органом на Правлении ФАС России (при этом организации и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ должны обосновать заявленные мероприятия);
- участие представителей потребителя (общественных организаций) в процессе согласования инвестиционных программ (соостязательность процесса);
- совершенствование порядка, процедуры и критериев согласования инвестиционных программ;
- осуществление контроля и мониторинга за исполнением инвестиционных программ, в том числе на федеральном уровне;
- применение санкций в случае неисполнения мероприятий – снижение тарифов, в том числе в течение периода регулирования.

Требования к инвестиционным программам

В целях повышения эффективности расходования средств и снижения тарифов в долгосрочной перспективе, необходимо заранее предъявлять ряд требований к мероприятиям, которые включаются в инвестиционные программы:



окупаемость такого мероприятия;



получение ясных и понятных для потребителя положительных эффектов от реализации мероприятия (например, увеличение объема поставок товаров или услуг, повышение надежности и качества, повышение удобства использования и т.д.)

Стимулирование регулируемых организаций к эффективной работе

Требуется выработать такие правила, которые бы стимулировали регулируемые компании к более эффективной работе.

В качестве такого подхода мог быть **отказ от «вырезания» регулятором затрат у регулируемых компаний, сформировавшихся ниже эталонных, например, за счет увеличения нормы прибыли.**

Прибыль, которая сформируется у эффективной компании может пойти на дополнительные инвестиции, которые повысят качество оказываемых ею услуг.

! Но: при несоблюдении качества и инвестиционных обязательств внеочередной пересмотр тарифов вниз мог бы стать эффективной стимулирующей мерой

Отказ от прежней «тарифной» парадигмы

Реализация вышеуказанного комплекса мер позволит **отказаться от прежней устоявшейся тарифной терминологии – необходимой валовой выручки (НВВ)**, и перейти только к понятию цена (тариф), применяемая к единице поставленного товара или оказываемых услуг.

В результате потребители получают снижение тарифов, а регулируемые организации получают стимулы для повышения эффективности и снижения издержек с сохранением экономии в течение долгосрочного периода регулирования.



В период 3-5 лет будет возможно отказаться от прямого регулирования такой организации, обеспечивая изменение её тарифа индексным методом (при обеспечении контроля качества ее работ).

Квалификация и профессионализм участников

Имущественные отношения и требования к участникам рынка:

- ✓ Осуществление регулируемых видов деятельности только организациями- собственниками имущества, либо владеющими имуществом на праве долгосрочных договоров аренды или концессионных соглашений (частично реализовано в действующем законодательстве в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения – аренда на новое имущество, старше 5 лет - концессия);
- ✓ оказание организациями исключительно одного вида регулируемых услуг (*принцип: одно юридическое лицо-один тариф*);
- ✓ введение системы менеджмента качества и КРІ для руководителей;
- ✓ введение единых управленческих затрат и бюджетной классификации (бухгалтерский план организации) по аналогии с госучреждениями.

Основные итоги тарифной кампании

- ✓ Все тарифные решения приняты в полном объеме и в установленные сроки;
- ✓ Соблюдены все ограничения роста тарифов, установленные решениями Правительства;
- ✓ Взят курс на кардинальное изменение подходов к тарифному регулированию: тарифная политика ориентирована на потребителя и развитие экономики, а не на интересы субъектов естественных монополий;
- ✓ Взят курс на дерегулирование: разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения», предусматривающий возможность дерегулирования в сферах предоставления коммунальных услуг. Проект ФЗ направлен на отмену полномочий ФАС России по утверждению предельных уровней цен (тарифов) для населения, а также предельных уровней по комбинированной выработке.

Реализован подход на рост тарифов ниже инфляции:

При инфляции 12,7% в 2015 г. рост тарифов составил:

- газ – 2%, что в сопоставимых ценах за 2015 г. означает индексацию тарифа **только на 15% от уровня инфляции;**
- электроэнергетика – 7,5% - индексация **на 59% от уровня инфляции;**
- индекс платы граждан за услуги ЖКХ – 4% (из них тепло – 3,4%) – **на 31,4% (26%) от уровня инфляции;**
- РЖД – 7,5% (эффективная ставка) - **на 59% от уровня инфляции;**
- услуги по транспортировке нефти – 5,76% - **на 45% от уровня инфляции.**

Примеры:

Росэнергоатом - установлен размер денежных средств, необходимых для эксплуатации атомных станций, в сумме 18 672 382 000 руб., что на **3 млрд руб. меньше**, по сравнению с 2015 г.

ОАО «Системный оператор ЕЭС» и ОАО «Администратор торговой системы» – **снижение тарифов на 3,9 и 0,6%** соответственно к 2015 г.

По итогам выездной проверки ФАС снижен **план затрат компаний ЖКХ Крыма на 2016 г. на 22,89%**, на 2017 г. – **17,01%**, по г. Севастополю на 2016 г. – **62,58%**, на 2017 г. – **68,39%**.



Тарифное регулирование в сфере электроэнергетики.

**Результаты.
Приоритетные направления.**

Результаты законодательных инициатив ФАС России в сфере электроэнергетики

С 01 января 2016 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2015 № 184, в соответствии с которым утверждены критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям.



- сокращено количество территориальных сетевых организаций с 2617 до 1947,
- снижена нагрузка на потребителей за содержание энергообъектов
- исключены объемы технологического расхода (потерь) электроэнергии территориальных сетевых организаций, несоответствующих критериям, из сводного прогнозного баланса на 2016 год (который принят на заседании Правления ФАС России 30 ноября 2015 г.).
- объем снижения величины потерь по Российской Федерации составил порядка 3,3% по отношению к плановым показателям 2015 года.

Результаты законодательных инициатив ФАС России в сфере электроэнергетики

30 декабря 2015 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 450-ФЗ, предусматривающий внесение изменений в статью 23² Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее – 450-ФЗ).

В субъекте Российской Федерации будут устанавливаться унифицированные стандартизированные тарифные ставки территориальных сетевых организаций во всех субъектах Российской Федерации на едином уровне. Предлагаемый порядок направлен на повышение прозрачности уровня платы за технологическое присоединение, рассчитываемого территориальными сетевыми организациями.

Результаты законодательных инициатив ФАС России в сфере электроэнергетики

27 августа 2015 года принято постановление Правительства Российской Федерации № 893, предусматривающее новую модель долгосрочного рынка мощности в российской электроэнергетике, и направленное на повышение уровня конкуренции между генерирующими компаниями.



Предлагаемое совершенствование модели, при котором отборы мощности проводятся не на один год, а на четыре года вперед, улучшает инвестиционный климат отрасли, повышает уровень прогнозирования динамики цен на электрическую энергию (мощность) для потребителей, генерирующих компаний, а также тарифных регуляторов.

Приоритетные задачи

- Внести изменения, предусматривающие установление единых по субъектам Российской Федерации стандартизированных ставок платы за технологическое присоединение к электрическим сетям. *(в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2015 № 450-ФЗ «О внесении изменений в статью 23.2 Федерального закона «Об электроэнергетике»)*
- Внесение изменения, предусматривающие уточнение порядка корректировки необходимой валовой выручки по итогам выполнения мероприятий инвестиционных программ *(в соответствии с поручением Первого Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова)*
- Запустить новый подход к формированию сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков на основе внедрения модели эталонных затрат сбытовой компании на основе сравнительного анализа с учетом критериев качества обслуживания потребителей.
- Внедрение долгосрочных тарифных решений и установление тарифа на услуги по передаче электрической энергии исходя из единой ставки на содержание сетей исходя из стоимости обслуживания условной единицы сетевого оборудования.



Тарифное регулирование в сфере ЖКХ

**Результаты.
Приоритетные направления.**

Ограничение размера платы граждан за коммунальные услуги на 2016 год



ФАС России осуществляет мониторинг платы граждан за коммунальные услуги
В 4 квартале 2015 года было выявлено превышение по городскому поселению Монино Московской области. Соответствующее превышение было отражено в очередном докладе в Правительство РФ

Ограничение размера платы граждан за коммунальные услуги на 2016 год

Правительством Российской Федерации было утверждено постановление от 24.12.2015 № 1419, предусматривающее возможность превышения индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации при наличии соответствующего согласования с представительным органом муниципального образования по следующим основаниям:

- соблюдение (установление) долгосрочных тарифов и (или) долгосрочных параметров регулирования тарифов, установленных в рамках заключенного (планируемого к заключению) концессионного соглашения;
- реализация в 2016 году утвержденных до 1 ноября 2015 г. инвестиционных программ регулируемых организаций.



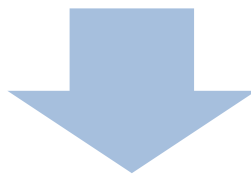
Пересмотр тарифов (указанная норма действует до 1 мая 2016 года)
Реализация принципа «**инвестиции в обмен на тариф**»

Ограничение размера платы граждан за жилищно-коммунальные услуги на 2016 год

В настоящее время на федеральном и региональном уровне существует механизм ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за **коммунальные услуги**.

При этом в платежном документе также содержатся иные «графы» - содержание жилого помещения и капитальный ремонт многоквартирного дома.

Ставка за содержание жилого помещения должна определяться собственниками самостоятельно. Но на практике, в виду затруднений в проведении общих собраний, указанная ставка определяется органом местного самоуправления.



ФАС России предлагает проработать возможность введения ограничения индекса роста платы граждан за жилищно-коммунальные услуги в совокупности (ограничить рост всего платежа)

Новые подходы к регулированию сферы обращения с твердыми коммунальными отходами

Совместно с ФАС России были разработаны изменения в Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (изменения внесены ФЗ от 29.12.2015 № 404-ФЗ), предусматривающие следующие положения:

- Федеральный закон № 210-ФЗ утратит силу с 01 января 2017; надбавки и тарифы, установленные в соответствии с положениями Федерального закона № 210-ФЗ будут действовать до окончания срока, на который они были установлены;
- до момента переход к «новой модели регулирования отрасли» регулирование в 2016 году осуществляется в соответствии с положениями Федерального закон № 210-ФЗ.

Новые подходы к регулированию сферы обращения с твердыми коммунальными отходами

В рамках реализации положений Федерального закона «Об отходах производства и потребления» разработаны и внесены в Правительство правовые акты, предусматривающие использование совершенно новых инструментов регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами:

Основы ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальным и отходами

Стандарты раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальным и отходами

Утверждено изменение в постановление № 543 в части осуществления контроля в сфере ТКО (постановление от 05.02.2016 № 78)

ФАС России необходимо в 6-месячный срок после принятия Основ ценообразования утвердить Методические указания по расчету тарифов в сфере твердых коммунальных отходов

ФАС России утверждены:

- приказ о норме доходности в сфере теплоснабжения (от 11.12.2015 № 1247/15);
- приказ о норме доходности в сфере и водоснабжения (от 11.12.2015 № 1250/15);
- сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии и мощности в рамках ЕЭС России по субъектам Российской Федерации на 2016 год в части утверждения объемов отпуска тепловой энергии;
- приказ ФАС России от 12.11.2015 № 1086/15 «Об установлении предельных (минимальных и (или) максимальных) уровнях тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, на 2016 год».

Дерегулирование цен на пар

Отмена регулирования тарифов на пар связана с падением потребления тепловой энергии (со снижением полезного отпуска) и как следствие строительством крупными потребителями пара собственных мощностей.

- принято постановление Правительства РФ от 31.12.2015 № 1530;
- ФАС России готовятся изменения в Методические указания в сфере теплоснабжения в целях приведения ее в соответствие с указанным постановлением Правительства;
- ФАС России проводится мониторинг цен на тепловую энергию в связи с возможностью заключения договоров теплоснабжения по нерегулируемым ценам.

Участие ФАС России в разработке метода «альтернативной котельной»

Внедрение «альтернативной котельной» на территории отдельных муниципальных образований должно происходить исключительно при совокупности следующих критериев:

- наличие согласия уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации на внедрение метода «АК» в МО, которое расположено на территории такого субъекта Российской Федерации;
- наличие утвержденных в установленном порядке в МО схем теплоснабжения;
- более 50% тепловой энергии в МО производится на источниках комбинированной выработки тепловой и электрической энергии.

Предпринимательская прибыль в сфере теплоснабжения

- Приняты изменения в Основы ценообразования в сфере теплоснабжения, предусматривающие обязательный учет предпринимательской прибыли в размере 5 % для регулируемых организаций
- ФАС России готовятся изменения в Методические указания в сфере теплоснабжения в целях приведения ее в соответствие с указанным постановлением Правительства