

**Реформирование тарифов в секторе городского водоснабжения**

*Первый семинар экспертов*

**ПРАВИЛА ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИЗДЕРЖЕК,  
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИЗДЕРЖЕК И ВЫБОР СТРУКТУРЫ И ВИДОВ ТАРИФОВ  
ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УКРАИНЫ**

Париж, февраль 2002 г.

Подготовлено  
Аленой Бабак  
при содействии Винсента Бирна,  
Planning and Development Collaborative International

## СОДЕРЖАНИЕ

<b><u>1. ВВЕДЕНИЕ</u></b> .....	3
<b><u>2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА</u></b> .....	3
<b><u>3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА УСЛУГИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ</u></b> .....	4
<b><u>4. ПРАВИЛА ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФОВ НА УСЛУГИ ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И КАНАЛИЗАЦИИ</u></b> .....	6
<b><u>4.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СЕБЕСТОИМОСТИ</u></b> .....	6
<i>a) Расходы операционной деятельности</i> .....	7
<b><u>i Классификация издержек</u></b> .....	7
<b><u>ii Безнадёжная задолженность</u></b> .....	9
<b><u>iii Амортизация</u></b> .....	10
<b><u>iv Прямые и накладные издержки</u></b> .....	11
<i>b) Финансовые затраты</i> .....	12
<i>c) Капитальные затраты</i> .....	12
<i>d) Прибыль, рентабельность собственного капитала (инвестиций) или рентабельность активов</i> .....	13
<i>e) Налоги</i> .....	13
<b><u>4.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИЗДЕРЖЕК ПО ГРУППАМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ</u></b> .....	15
<i>a) Достижение экономически обоснованного равенства тарифов для населения и коммерческих потребителей</i> .....	15
<i>b) Обеспечение равенства существующих и будущих потребителей через совершенствование системы распределения капитальных затрат</i> .....	17
<b><u>4.3. СТРУКТУРЫ И ВИДЫ ТАРИФОВ</u></b> .....	17
<i>a) Фиксированные платежи / платежи за потребление</i> .....	20
<i>b) Платежи на развитие мощностей/системы</i> .....	22
<b><u>5. ДВУХСТАВОЧНАЯ СТРУКТУРА ТАРИФОВ – ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ</u></b> .....	22
<b><u>6. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЦЕНООБРАЗОВАНИЕМ НА УСЛУГИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ</u></b> .....	28
6.1. УЧЕТ ПОТРЕБЛЕНИЯ.....	28
6.2. ВВЕДЕНИЕ МЕТОДОВ КОРРЕКТИРОВКИ ТАРИФОВ И ИНДЕКСАЦИИ.....	29
<b><u>7. ВЫВОДЫ</u></b> .....	29
<b><u>8. РЕКОМЕНДАЦИИ</u></b> .....	31
<b><u>9. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ</u></b> .....	35
<b><u>ПРИЛОЖЕНИЕ 1</u></b> .....	36

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

Возникающие на Украине тенденции и спорные вопросы по поводу процесса формирования тарифов вынуждают коммунальные предприятия оценивать, насколько нынешняя структура и виды тарифов отвечают сегодняшним потребностям коммунальных предприятий. Являясь последним логическим шагом в процессе формирования тарифов, выбор вида тарифов и тарифной структуры лишь недавно начал привлекать больший интерес экономистов коммунальных предприятий и представителей регулирующих органов. Традиционно они обращали больше внимания на вопросы идентификации допустимых для возмещения в тарифах издержек и их распределения для возмещения в доходах, получаемых от отдельных групп потребителей.

В данном документе рассматривается существующая на Украине практика ценообразования в сфере централизованных услуг водоснабжения и канализации и дается ряд рекомендаций, которые могут быть предложены к осуществлению на Украине и, возможно, в других ННГ. Наблюдения, представленные в докладе, являются результатом проекта, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID). Этот обзор основан на данных, предоставленных предприятиями водоснабжения и канализации Хмельницкого и Луцка, которые с июля 2001 года участвуют в Программе USAID "Тарифная реформа и реструктуризация коммунальных предприятий" (далее - Программа) в качестве пилотных предприятий. Мы также обобщаем информацию, полученную от местных экспертов во время курса обучения, проводимого специалистами Программы по просьбе местных администраций и должностных лиц, участвующих в программе на национальном уровне. Эта программа по-своему уникальна, так как посредством этой программы USAID координирует свои усилия с деятельностью правительства Украины на общегосударственном и местном уровнях. При поддержке реформ на национальном уровне опыт пилотных городов в области формирования и установления тарифов может быть апробирован на предмет применимости и потенциального воспроизведения в других областях Украины. По усмотрению USAID предложенные варианты также могут быть рассмотрены в других городах, которые могут быть выбраны во время развертывания программы.

На общегосударственном уровне действия Программы координируются с Министерством экономики (МЭ), Министерством финансов, Государственным комитетом по строительству, архитектуре и жилищной политике (ГКСАЖП), Министерством труда и социальной политики (МТСП), Государственным антимонопольным комитетом и Ассоциацией украинских городов (АУГ). Действия по тарифной реформе и в секторе коммунальных услуг также координируются с международными донорами, финансируемыми не USAID, включая OECD, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), TACIS, DEPA. Эти организации в настоящее время проводят родственные программы на национальном и местном уровнях в нескольких городах Украины.

## **2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА**

В 2000 году правительство Украины начало новый виток реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве, что привело к существенным изменениям в системе ценообразования на услуги централизованного водоснабжения и канализации. Эти реформы были в первую очередь нацелены на принятие рациональной и экономически обоснованной системы формирования тарифов, которая могла бы обеспечить окупаемость

затрат в секторе, защитить муниципальную экономику от обвала и сделать возможным улучшение уровня и качества услуг, предоставляемых пользователям.

Государственный комитет по строительству, архитектуре и жилищной политике (ГКСАЖП) при согласовании с Министерством экономики, Министерством финансов и Государственным антимонопольным комитетом разработал комплект нормативных документов, которыми вводились в систему ценообразования принципы экономической эффективности и справедливости. В числе этих документов были: "Правила расчета двухставочных тарифов на тепловую энергию и горячую воду" (утверждены в 2000 году) и "Порядок формирования тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения" (далее – Порядок, утверждено в августе 2001).

### **3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА УСЛУГИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

На Украине центральные органы исполнительной власти определяют общие требования, относящиеся к формированию тарифов, например, такие как определение издержек, которые могут быть возмещены в тарифах на водоснабжение и канализацию. Эти требования формулируются в нормативных документах и ведомственных инструкциях и являются, как правило, обязательными для исполнения на местном уровне. При отсутствии исполнения на местном уровне национальное правительство принимает на себя управление ситуацией только в вопросах, связанных с соблюдением стандартов качества услуг, безопасностью, трудовыми ресурсами, налогами, размещением и использованием бюджетного финансирования коммунальными предприятиями и антимонопольным законодательством.

С 1995 года на Украине существует национальная программа предоставления целевой помощи семьям с низкими доходами. Целевые субсидии на жилищные и коммунальные услуги являются попыткой государства субсидировать беднейшую часть населения. Субсидии выплачиваются предприятиям водоснабжения и канализации через субвенции из государственного бюджета. По данным Государственного комитета по статистике, к концу 2001 года были включены в программу и получили субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг до 15 % домашних хозяйств<sup>1</sup>. Также в Украине существует система льгот для оплаты жилищных и коммунальных услуг. Эти льготы предоставляются индивидуальным категориям граждан. Право на получение льгот определяется примерно в сорока законодательных и нормативных документах и основано на различных характеристиках, включая профессиональное положение. Система также финансируется субвенциями из государственного бюджета. Согласно различным оценкам, в 2000 году около 25 % украинцев пользовались льготами по оплате жилищных и коммунальных услуг. Выставляемые им счета были уменьшены на 20, 30, 50, 75 или 100%.

На Украине большинство коммунальных предприятий водоснабжения и канализации по форме собственности либо являются государственными, либо переданы государством в собственность местных органов власти и называются "коммунальными" (общественными) предприятиями. Все предприятия водоснабжения и канализации действуют как экономически самостоятельные субъекты хозяйствования. Установление тарифов регулируется исполнительным органом местного самоуправления в случае, если

---

<sup>1</sup> Государственная статистика, форма N1 - субсидии (ЖКУ) "Отчет о предоставлении населению субсидий на возмещение расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг и расходов на приобретение сжиженного газа и твердого топлива"; число не отражает процент домашних хозяйств, получающих субсидии на твердое топливо.

предприятие находится в коммунальной собственности, или областной администрацией, если это предприятие находится в государственной собственности. Однако система установления и регулирования тарифов на услуги, которые предоставляют предприятия, находящиеся в государственной собственности (иногда их называют как находящиеся в областной собственности) нуждается в улучшении. Например, есть случаи, когда одно предприятие водоснабжения и канализации обслуживает более чем одно муниципальное образование в одной области. В этом случае неясно, принадлежат ли регулятивные полномочия области, где располагаются предприятия, либо администрации каждого города, которому предоставляется услуга. При действующем законодательстве тарифы, формируемые частными предприятиями, вообще не утверждаются, а лишь согласовываются с местными органами власти. Однако по причине того, что на Украине доля зарегистрированных частных предприятий водоснабжения и канализации незначительная, этот вопрос пока еще широко не обсуждается.

На Украине коммунальные предприятия, находящиеся в коммунальной собственности, рассматриваются как коммерческие предприятия и облагаются подходящим налогом и другими сборами и обязательными платежами, которые могут выплачиваться из части доходов, превышающих общие издержки. В частном секторе экономики такие доходы назывались бы прибылью. Тот факт, что украинские коммунальные предприятия считаются коммерческими предприятиями, облагающимися всеми государственными и местными налогами, создает конфликт концептуального характера между системой собственности на предприятие и системой ценообразования и регулирования. Этот конфликт можно описать следующим образом, когда предприятие находится в коммунальной собственности, держателями акций являются налогоплательщики, не получающие при этом прибыли в форме дивидендов. В тоже время, органы местного самоуправления отвечают за предоставление услуг этим потребителям и одновременно осуществляют контроль над предприятием и регулируют тарифы. В силу этих причин трудно увидеть логику в подчинении строгой регулятивной дисциплине коммунальные предприятия, которые не продают свои услуги на конкурентных рынках, той дисциплине, которая существует для частных компаний, действующих в условиях действительно конкурентных рынков. Существующее на Украине налоговое законодательство делает систему ценообразования и регулирования цен для коммунальных предприятий излишне и неоправданно усложненной. Такая система также означает, что местное население не получает особых выгод от сохранения коммунальных предприятий в общественной собственности. Это происходит по причине того, что они не получают выгод ни в форме более низких тарифов на коммунальные услуги поскольку платят все налоги как и при условии ведения хозяйственной деятельности частными предприятиями, ни в форме повышения эффективности – которая лучше достигается путем привлечения частных владельцев или управляющих.

Действуя как субъекты хозяйствования, коммунальные предприятия традиционно имели возможность закладывать в тарифы определенный уровень рентабельности. Первоначально все коммунальные предприятия водоснабжения и канализации принадлежали государству, и их ожидаемая прибыль рассчитывалась как процент от общих затрат. Прибыли коммунальных предприятий использовались как источник финансирования капитальных инвестиций и большого числа расходов, которые в практике международной системы бухгалтерского учета считались бы расходами операционной деятельности. Эта система оказалась излишне громоздкой, непрозрачной и трудной для понимания пользователями. Переход к рыночной экономике обнажил присущие такой системе проблемы. С 1991 года экспертами проводятся широкие обсуждения касательно

неэффективности методик ценообразования для коммунальных предприятий, принадлежащих муниципальным образованиям и государству.

В качестве попытки разрешения проблем в системе ценообразования была разработана новая методология ценообразования, которая ставила целью обеспечить:

- полное возмещение расходов, рассмотрение подходов к планированию прибыли, капитальных издержек,
- оптимизировать налогообложение,
- содействовать достижению эффективности путем внедрения регулирования методом установления верхнего предела цены,
- совершенствовать тарифное равенство среди покупателей,
- позволить внедрение альтернативных моделей тарифной структуры и видов тарифов.

В следующих разделах доклада некоторые из этих вопросов рассматриваются более подробно.

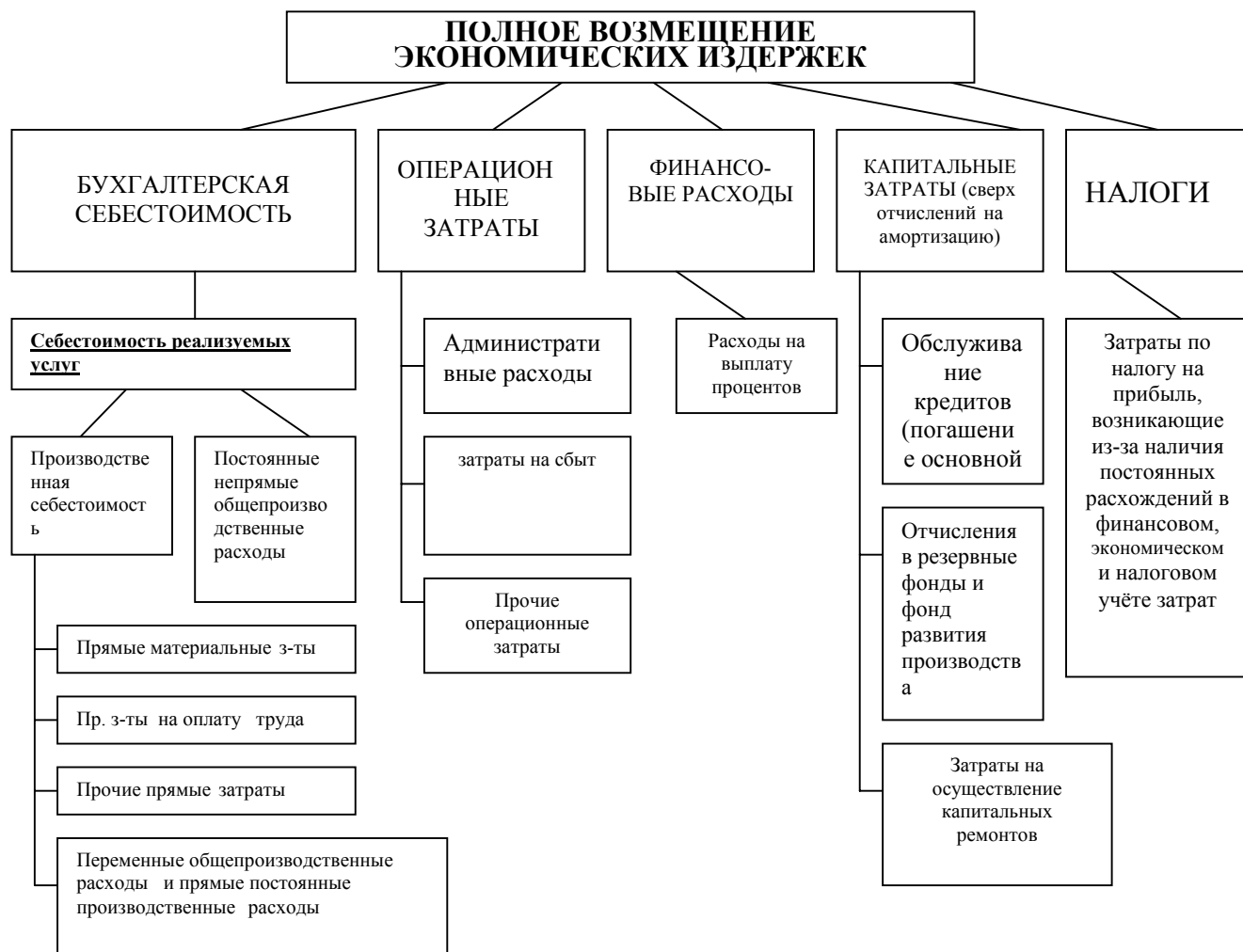
#### **4. ПРАВИЛА ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФОВ НА УСЛУГИ ПО ВОДОСНАБЖЕНИЮ И КАНАЛИЗАЦИИ**

##### **4.1. Определение себестоимости**

До введения Порядка муниципальные и государственные предприятия водоснабжения и канализации рассчитывали необходимый уровень доходов с учетом допустимой нормы рентабельности. Расходы, которые могли быть возмещены за счёт тарифов на водоснабжение и канализацию, состояли из заранее определённого перечня, амортизации и расходов на выплату процентов по кредитам и другим заемным средствам. В дополнение к возмещению этих издержек предприятиям водоснабжения и канализации разрешалось получать прибыль. В качестве основы для определения нормы прибыли использовалась общая сумма расходов.

После ввода в действие Порядка существенно изменилась методика расчёта предприятиями водоснабжения и канализации необходимого уровня доходов и определения затрат, подлежащих возмещению за счёт тарифов. В Порядке была сделана попытка решения задач полного возмещения экономических издержек. В украинском контексте термин «полное возмещение издержек», прежде всего, означает покрытие экономических издержек, понесённых предприятием в соответствующем плановом периоде. Эти издержки включают затраты на операционную деятельность предприятий водоснабжения и канализации; расходы на выплату процентов, начисленных в результате финансовой деятельности предприятий, и расходы, связанные с инвестиционной деятельностью предприятий водоснабжения и канализации (в сумме финансирования капиталовложений, которую необходимо получать в виде ежегодного дохода сверх отчислений на амортизацию). Полные экономические издержки определены в схеме 1.

Схема 1. Полное возмещение экономических издержек.



а) Расходы операционной деятельности

Новое Положение позволяет предприятиям водоснабжения и канализации возмещать расходы операционной деятельности без ограничений, которые определены в налоговом законодательстве, классифицирующем некоторые расходы как платежи, подлежащие оплате из прибыли и соответственно не подлежащие вычету из суммы облагаемого дохода.

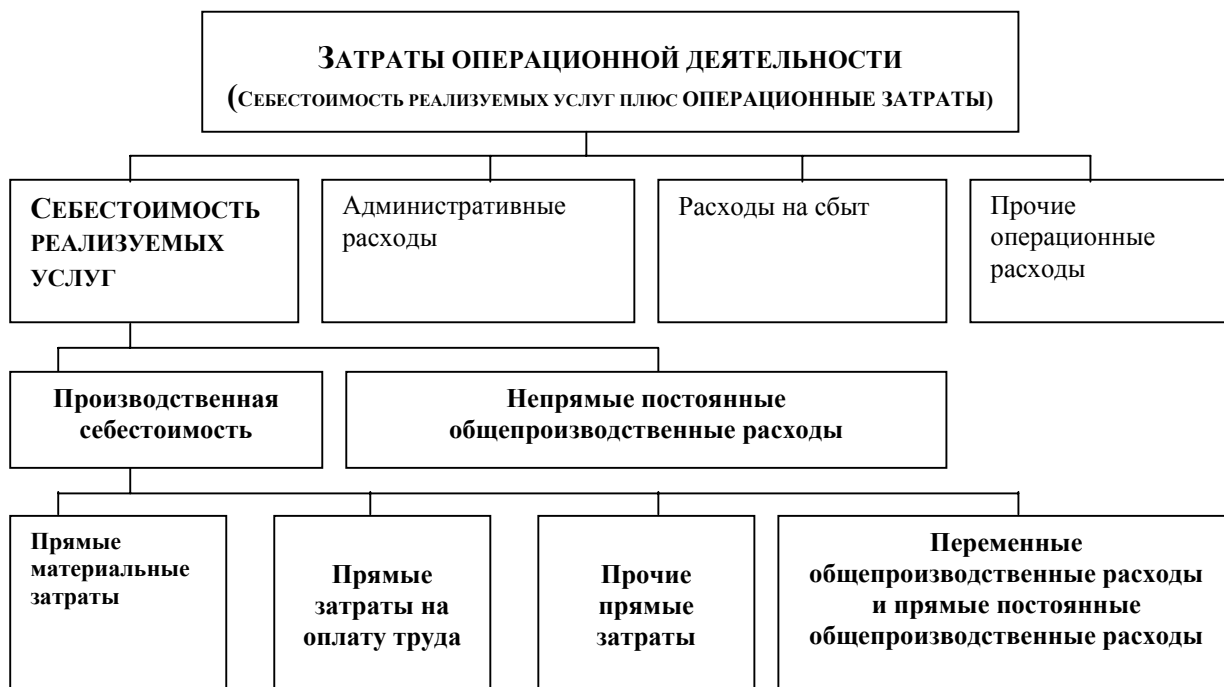
*i* Классификация издержек

Для целей ценообразования расходы, понесённые предприятиями водоснабжения и канализации во время операционной деятельности, классифицируются в соответствии с новыми национальными положениями (стандартами) бухгалтерского учета (НП (С) БУ), которые ближе к Международным стандартам бухгалтерского учета (МСБУ). До 1999 года украинские предприятия вели бухгалтерский учёт по методологии, действовавшей в Советском Союзе. В соответствии с законом, который вступил в силу с 1 января 2000 года, все предприятия обязаны вести бухгалтерский учет по требованиям НП(С)БУ. Затраты операционной деятельности включают себестоимость реализованных услуг и

операционные издержки. Себестоимость реализованных услуг – это производственная себестоимость услуг, которые реализуются в течение отчетного периода, а также нераспределенные постоянные общепроизводственные затраты на обслуживание и управление производством, которые остаются неизменными или практически неизменными при изменении объемов производства услуг. Операционные издержки - это затраты на административное управление производством, на сбыт услуг и другую операционную деятельность. При планировании тарифов речь идет о плановой себестоимости реализуемых услуг и плановых операционных издержках.

На схеме 2 представлена классификация расходов операционной деятельности в соответствии с НП(С)БУ, которая используется как основа для определения необходимого уровня доходов от операционной деятельности. Издержки сгруппированы в широкие функциональные категории: производство, административное управление, выставление счетов и сбор платежей и прочие. Каждая функциональная категория представлена статьями затрат, относящимися к этой категории. Эти статьи затрат отображаются в подробном плане счетов. План счетов утверждается на каждом предприятии в соответствии с национальными методическими указаниями. В типовом плане счетов также приведены стандартные коды для каждого счёта, а также функциональной категории. Эти коды используются всеми предприятиями водоснабжения и канализации. Каждое предприятие на практике имеет свой план счетов, в котором существуют отличия в наборе субсчетов.

Схема 2. Затраты операционной деятельности.



Украинское Правительство пришло к выводу, что использование классификации и группирования статей расходов операционной деятельности по НП(С)БУ является наиболее приемлемой системой классификации для целей ценообразования, потому что это способствует обеспечению последовательности при планировании расходов, их отслеживании и представлению отчётных данных из года в год. Это также является основой для правомерных сопоставлений однотипных видов расходов на предприятиях



водоснабжения и канализации. В дополнение к этому, в существующей методологии позволяется группировать расходы операционной деятельности по «экономическим элементам», что включает в себя: материальные затраты, затраты на оплату труда, отчисления на мероприятия по социальной защите и страхованию, амортизацию и прочие расходы. Эти две классификации используются для различных целей. Первая используется для расчета тарифов и отчетности по функциональным подразделениям, а вторая - для контроля общего уровня затрат на материальные, трудовые и прочие ресурсы.

## *ii Безнадёжная задолженность*

Новая методология позволила планировать возмещение безнадёжной задолженности в тарифах, потому что в украинской системе бухгалтерского учета безнадёжная задолженность является статьёй затрат. Однако у предприятий водоснабжения и канализации ещё не накоплен опыт в определении резерва сомнительных счетов и фактическом списании безнадёжных долгов. Это связано с тем, что НП(С)БУ были введены в начале 2000 года, и только недавно методология формирования тарифов позволила предприятиям водоснабжения и канализации включать в расчеты тарифов затраты, связанные с признанием части дебиторской задолженности как безнадёжной. Это была первая попытка украинского правительства сделать систему установления цен более прозрачной. До сих пор при расчётах тарифов, ожидаемые доходы не отражали реальную рентабельность, потому что на этапе формирования тарифов не планировалось создание источника для покрытия возможных безнадёжных долгов. Без практики начисления резерва сомнительных долгов и фактического списания безнадёжной задолженности предприятия водоснабжения и канализации никогда не показывали реальной прибыли на конец года в финансовой отчетности. Это в свою очередь, приводило к тому, что в случаях, когда возникала безнадёжная дебиторская задолженность, хронически не создавался источник для покрытия кредиторской задолженности, что привело к ее накоплению.

Однако с социальной точки зрения, принято считать, что не совсем уместно включать безнадёжные долги в расчёты тарифов, потому что добросовестные потребители будут субсидировать неплательщиков. Руководители предприятий водоснабжения и канализации указывают на проблему просроченной оплаты и неплатежей, как на самую серьёзную из проблем, стоящих перед ними. Примерно 60 % дебиторской задолженности приходится на население. Средний период оплаты дебиторской задолженности на пилотных предприятиях водоснабжения и канализации колеблется от 6 до 12 месяцев. Сейчас у коммунальных предприятий нет механизмов для прекращения оказания услуг или для применения штрафов за просрочку платежей, что могло бы помочь процессу сбора платежей.

Эта ситуация очень распространена по всей Украине. Поэтому велись долгие дебаты, включать ли безнадёжные долги в расчёт тарифов или нет. Мы считаем, что после того, как предприятия водоснабжения и канализации проведут оценку дебиторской задолженности, определят сумму сомнительных счетов для включения в тарифы и оценят объективность расчетов, следующим шагом по совершенствованию системы установления цен и преданию ей большей экономической жизнеспособности могло бы быть совместное принятие усилий по сбору платежей предприятий и органов самоуправления, усовершенствование систем начисления сбора платежей, а также возврата к системе установления штрафов за просроченный платеж.

Амортизация – это допустимая статья расходов для предприятий водоснабжения и канализации. В настоящее время финансирование капитальных инвестиций производится в основном за счёт амортизации. В соответствии с Порядком, предприятия водоснабжения и канализации могут выбрать один из методов начисления амортизации. Эти методы описаны в НП(С)БУ 7 «Основные средства». Для целей налогообложения существующее законодательство позволяет рассматривать как расходы, вычитаемые из налогооблагаемой базы, только те суммы амортизации, которые рассчитываются на основании ставок, указанных в Законе Украины «О налогообложении прибыли предприятий» (639/97 - VR), применяемых к остаточной стоимости активов. Любые суммы, превышающие оценочный показатель, не считаются валовыми расходами в налоговом законодательстве. Поэтому при принятии решений о капиталовложениях и планировании возмещения капитальных затрат через тарифы, экономисты не должны забывать о влиянии налоговой амортизации на сумму общих налоговых обязательств предприятия и создании источника их финансировании при необходимости.

Если предприятие водоснабжения и канализации планирует возмещать через тарифы амортизацию, которая рассчитана на основе методов и норм, отличающихся от налоговых, а также, если сумма амортизации превышает ту, что определена в соответствии с налоговым законодательством, то предприятие должно планировать затраты по налогу на прибыль на сумму превышения и включать это в расчёты тарифов. Эта система налогообложения не стимулирует предприятия водоснабжения и канализации к тому, чтобы выбирать способы начисления амортизации, отличающиеся от методов налогового законодательства, которые лучше соответствовали бы их потребностям и обеспечивали достаточное финансирование для обновления или замещения основных фондов. Информация во вставке 1 иллюстрирует расчёт амортизации на одном из пилотных предприятий водоснабжения и канализации; информация отображает прочие недостатки существующего метода начисления амортизации и предлагается вариант для их устранения.

Вставка 1. Ценообразование в сфере водоснабжения и канализации на Украине. Расчёт амортизации.

Украинские предприятия водоснабжения и канализации оценивают амортизацию, основываясь на остаточной стоимости основных средств (первоначальная стоимость основных средств минус износ).

По состоянию на 1 января 2001 года

Стоимость/первоначальная стоимость основных средств исследуемого предприятия водоснабжения и канализации составляет 113 миллионов гривен

Износ - 80 миллионов гривен (гр.).

Остаточная стоимость составляет 33 миллиона гр. (113 миллионов – 80 миллионов).

В соответствии с существующими нормами амортизации для различных групп активов, амортизация за год составляет приблизительно 2 миллиона гр. Хотя износ составляет 80 миллионов гр., у предприятия нет финансовых ресурсов для замещения основных средств.

Согласно НП(С)БУ, а также МСБУ, применяются разные методы амортизации. Хотя остаточная стоимость является приемлемой базой для начисления амортизации, более приемлемый вариант – использовать переоцененную остаточную стоимость основных

средств как базу для начисления амортизации вместо их остаточной стоимости. Расчет амортизации на основании показателей переоценки стоимости основных средств приведёт к начислению более высоких амортизационных отчислений, а также более реалистичных с точки зрения замещения этих активов. Для этих целей предприятиям водоснабжения и канализации при определении тарифов, возможно, придётся использовать этот метод оценки активов, который уже разрешён НП(С)БУ. Также важно координировать любые изменения в бухгалтерских методах расчета амортизации с налоговым законодательством, желаемым было бы согласование амортизации в финансовой отчётности суммам налоговой амортизации.

Важно чтобы денежные ресурсы, эквивалентные сумме амортизационных отчислений, откладывались для замещения активов в будущем. Альтернативным решением может быть наличие разработанного плана капиталовложений и регулярное инвестирование финансовых ресурсов в замещение основных средств и восстановление инфраструктуры на сумму, эквивалентную амортизационным начислениям.

Источник: USAID/PADCO, Inc. “Финансовый обзор –Ф/Г 1999 & 2000, Луцкий «Водоканал»”, сентябрь 2001

В январе 2002 года обменный курс составлял: 5, 25 укр. гр. = 1 USD

#### *iv Прямые и накладные издержки*

Для целей ценообразования в существующей классификации расходов операционной деятельности даётся определение прямых и накладных издержек. Однако в Порядке не даётся указаний относительно базы распределения затрат, которые невозможно напрямую относить к определенному виду услуг при расчете ожидаемых доходов. Таким образом, предприятиям разрешается избрать наиболее логичный способ распределения накладных издержек. Традиционные носители затрат, которые пропорционально изменяются с объемами предоставляемых услуг, основаны на объёмных показателях (например, рабочее время рабочих, занятых в основном производстве, прямые затраты на оплату труда, время работы оборудования и т.д.). В целом, удельный вес фонда основной заработной платы производственных рабочих по видам хозяйственной деятельности (водоснабжение и канализация) в общем фонде основной заработной платы производственных рабочих предприятия используется для распределения накладных издержек при расчёте тарифов на услуги водоснабжения и канализации. Однако некоторые предприятия водоснабжения и канализации не используют никаких логических методов для распределения накладных издержек, а просто относят их в равных долях на расходы служб канализации и водоснабжения. Это предприятия водоснабжения и канализации с однородной структурой потребителей и почти равными уровнями предоставления услуг водоснабжения и канализации. Однако можно возразить, что с точки зрения потребителей, в результате отсутствия прямой логической взаимосвязи между основанием для распределения и функциональным предназначением данного вида затрат реальные затраты не отражаются в тарифах. Вопрос распределения накладных издержек может быть существенным в тех городах и регионах, где наблюдаются значительные расхождения в объёмах потребления услуг водоснабжения и канализации различными группами потребителей (например, большой процент бытовых потребителей, живущих в индивидуальных домах и не пользующихся услугами центральной канализации, или промышленные потребители, которые используют воду из артезианских скважин, но сбрасывают сточные воды в централизованную систему канализации).

b) Финансовые затраты.

По действующему Порядку предприятия водоснабжения и канализации могут включать в расчёты тарифов затраты на оплату процентов, связанных с привлечением заемных финансовых ресурсов. В Порядке содержится перечень возможных видов финансовой деятельности, который включает привлечение финансовых ресурсов через кредиты, выпуск облигаций и финансовый лизинг. Суммы, необходимые на выплату процентов, могут быть включены в расчёт тарифов на основании договоров между кредитором и заёмщиком

c) Капитальные затраты.

В Порядке установлены новые правила для включения капитальных затрат для возмещения в тарифах. Капитальные затраты определяются как расходы, связанные с финансированием программ капиталовложений, включающих приобретение, строительство, восстановление, модернизацию и прочие виды капитальной реконструкции машин и оборудования, а также прочие расходы, связанные с приобретением нематериальных активов, которые амортизируются в соответствии с Законом Украины «О налогообложении прибыли предприятий» (1997 г).

Эти затраты рассматриваются как финансирование, необходимое для реализации программ капиталовложений в течение бюджетного года сверх амортизационных отчислений. Сумма капитальных затрат, включаемая в тарифы, определяется в зависимости от метода финансирования, выбранного для реализации программы капиталовложений, и от суммы связанных с этим издержек, которые должны быть покрыты в бюджетном году. Необходимая на год сумма для покрытия капитальных затрат должна быть обоснована программой капиталовложений и ее влияние на финансовое состояние предприятия должно быть представлено в виде долгосрочного финансового плана. Это изменение в подходе к планированию капитальных инвестиций может обеспечить плановое осуществление программ капиталовложений. Затраты на приобретение основных средств, которые финансируются через программу капиталовложений, капитализируются для целей бухгалтерского учёта и амортизируются в течение определённого периода времени.

Затраты на капитальные инвестиции можно распределить по группам потребителей на основании получаемых ими выгод или по другому признаку, который будет выбран предприятием водоснабжения и канализации и утвержден регулируемыми органами. Широкое определение капитальных затрат в Порядке позволяет занимать гибкую позицию при выборе конкретных направлений для осуществления капитальных расходов. Однако в Порядке есть некоторая неопределённость, которую можно было бы уточнить в указаниях, носящих рекомендательный характер. Например, в Порядке нет широкого перечня капитальных затрат, которые могут быть возмещены через тарифы сверх амортизационных отчислений. Так, в существующей методологии не указывается, можно ли делать планируемые отчисления в резервный фонд капиталовложений, который может быть создан для целей накопления денег в течение продолжительных периодов времени для будущих крупных инвестиций в основные средства. Предполагается, что долгосрочное финансовое планирование само по себе поможет предприятиям водоснабжения и канализации определить будущие проблемы с денежным потоком и разработать механизмы создания необходимых резервов и обеспечить накопления средств в специальных фондах развития. В Порядке можно было бы также определить, что расходы, связанные с погашением основной суммы долга при выпусках облигаций или получении

коммерческих кредитов, являются частью капитальных затрат, и включаются в расчет тарифов.

Всё ещё неясно, как экономисты предприятий водоснабжения и канализации при прогнозировании капитальных расходов на долгосрочные периоды будут учитывать инфляцию и оценивать текущую стоимость будущих денежных потоков. Министерство экономики должно будет предоставить ценовые индексы строительства и прочие соответствующие индексы, которые могут быть использованы предприятиями водоснабжения и канализации в целях долгосрочного планирования инвестиционных программ. В тоже время, выбор определенного инструментария для разработки инвестиционных проектов, оценки их эффективности, а также принятия инвестиционных решений должен быть исключительной компетенцией предприятия. Однако, для этого, как на государственном так и на местном уровнях, должна быть обеспечена поддержка реформ, которая заключается в проведении учебных курсов и издании пособий по вопросам капитального планирования коммунальных предприятий. Это поможет преодолеть существующие препятствия, возникающие из-за нехватки подготовленных руководящих работников и современных знаний по инвестиционному менеджменту на предприятиях водоснабжения и канализации.

d) Прибыль, рентабельность собственного капитала (инвестиций) или рентабельность активов

В Порядке не предполагается использование практики «планирования прибыли (или плановой рентабельности)» при расчете тарифов). Больше не допускается рассчитывать предполагаемую прибыль как процент от затрат (метод, использование которого не следует поощрять). Включение издержек на покрытие капитальных расходов в тарифы позволило исключить планирование прибыли для предприятий водоснабжения и канализации всех форм собственности.

Однако недостаток существующего Порядка заключается в том, что в нём не предусмотрено планирование прибыли для предприятий водоснабжения и канализации, которые не находятся в коммунальной или государственной собственности. При этом, прибыль не должна рассчитываться как процент от общих издержек. В Порядке необходимо определить механизм расчёта рентабельности для этого вида предприятий водоснабжения и канализации.

e) Налоги

В настоящее время в Украине предприятия водоснабжения и канализации должны платить 10 обязательных налогов и платежей, что является самым большим количеством налогов, перечисляемых коммунальным предприятием в государственный или местный бюджеты. Этот перечень налогов и платежей включает:

*Общие обязательные налоги и платежи:*

- Коммунальный налог
- Налог на землю
- Плата за использование радиочастотного ресурса
- Налог с собственников транспортных средств и других самоходных машин
- Налог на прибыль

- НДС (налог на добавленную стоимость)

*Специфические налоги на водоснабжение и канализацию, платежи и сборы:*

- Сбор за геолого-разведывательные работы
- Плата за специальное водопользование
- Сбор за загрязнение окружающей среды
- Отчисления в специальный фонд местного бюджета 10 % стоимости питьевой воды, которая реализуется через системы централизованного водоснабжения с отклонением от требований стандартов

НДС также взимается за услуги водоснабжения и канализации и составляет 20 %. В последнее время потребители высказывали недовольство по поводу возмещения НДС через тарифы как на услуги водоснабжения и канализации, так и все прочие тарифы в секторе жилищного хозяйства и коммунальных услуг. Однако не было проведено достаточно исследований последствий исключения НДС или снижения его ставки для коммунальных предприятий, в отношении к расходам госбюджета по финансированию целевых программ жилищных субсидий и льгот для отдельных групп потребителей.

В соответствии с новым Порядком предприятия водоснабжения и канализации получили право включать в расчет тарифов налог на прибыль, возникающий от наличия расхождений в признании затрат в экономике, бухгалтерии и налоговом законодательстве. По налоговому законодательству, некоторые правомерные расходы операционной деятельности не рассматриваются как валовые и не вычитаются из базы налогообложения. Сумм затрат по налогу на прибыль рассчитывается исходя из существующей ставки налога на прибыль предприятий 30 %. Например, расхождения существуют при учёте следующих расходов: амортизация (смотри пункт «амортизация» данного отчёта), затраты на расходы на топливо для легковых автомобилей, обязательные платежи в фонд социального страхования инвалидов, если предприятие водоснабжения и канализации не нанимает нормативное количество инвалидов, часть маркетинговых расходов, затраты на содержание социально-культурной сферы и т.д. Капитальные затраты не вычитаются из налоговой базы в течение периода, когда они были понесены, поскольку они амортизируются со временем. Таким образом, при планировании капитальных программ предприятия должны предусмотреть затраты по налогу на прибыль на сумму затрат на капитальные инвестиции. Сегодня нет налоговых стимулов для осуществления капитальных инвестиций.

Украинское правительство считает крайне важным, чтобы по новой методологии ценообразования экономические (включая бухгалтерские) затраты рассматривались дифференцированно от валовых затрат, т.е. тех, которые вычитаются из налоговой базы при расчете налога на прибыль. По методологии, существовавшей до принятия Порядка, предприятия водоснабжения и канализации просто были обязаны оплачивать всю разницу, возникающую из-за различий между финансовым учётом и налоговым законодательством, из нормативной прибыли. Такая практика не отражала фактической суммы прибыли, остававшейся для финансирования программ капиталовложений. Большая часть доходов, превышавших расходы по методике финансового учёта, тратилась на оплату обязательных налогов, что на практике приводило к неверному отражению финансового состояния предприятий. Чёткое определение затрат и использование при расчёте тарифов классификации затрат, основанной на видах экономической деятельности, а не на принципе вычитания или невычитания из базы налогообложения, было крупным шагом на

пути к полному экономическому возмещению издержек производства и достижению самофинансирования украинских предприятий.

#### 4.2. Распределение издержек по группам потребителей

На Украине, как правило, выделяются следующие группы потребителей:

- Население (проживающие в многоквартирных зданиях, а также жильцы индивидуальных домов)
- Бюджетные организации – учреждения и организации, финансируемые из государственного или местного бюджетов (школы, больницы, органы местного самоуправления, военные базы и т.д.)
- Коммерческие и промышленные потребители (обычно рассматриваемые как одна категория)

В существующих правилах ценообразования не конкретизируются принципы распределения издержек, основанные на стоимости предоставления услуг отдельным группам потребителей. Теоретически издержки могут меняться в зависимости от следующих характеристик: местонахождение потребителей по отношению к источнику водоснабжения (или установке по очистке сточных вод), размер сетей, по которым предоставляются услуги индивидуальным группам потребителей, характеристики потребительского спроса на услуги, такие как высокая или низкая нагрузка на систему в пиковые часы потребления и т.д. Некоторые предприятия вводят специальные сборы для промышленных потребителей за высокую концентрацию сточных вод.

Предприятия водоснабжения и канализации распределяют затраты путем деления всех планируемых издержек (суммарные необходимые доходы) на суммарные прогнозируемые объёмы проданной воды или собранных сточных вод. Прогноз объёмов основывается на нормах потребления для потребителей без счётчиков и средних показателях фактического потребления для потребителей со счётчиками. Средняя стоимость кубического метра умножается на прогнозируемые объёмы услуг, которые будут проданы отдельным группам потребителей, чтобы достичь необходимого уровня доходов от данной категории или группы потребителей. Однако, если регулирующий орган (в большинстве случаев орган местного самоуправления) определит, что с политической или социальной точки зрения средний тариф для населения или бюджетных организаций слишком высок, то коммунальное предприятие должно предложить другой вариант распределения затрат по группам потребителей. Обычно в этом случае тариф для коммерческих и промышленных потребителей будет повышен и снижен для населения и бюджетных организаций без экономического обоснования. В целом предприятие получит общую необходимую сумму доходов. В Украине очень небольшое число муниципальных образований разрешает применение одинаковых тарифов для всех групп потребителей. Более распространенной практикой является перекрёстное субсидирование, не основанное на принципе экономического распределения.

##### *а) Достижение экономически обоснованного равенства тарифов для населения и коммерческих потребителей*

В многочисленных рекомендациях международных донорских организаций и международных финансовых учреждений указывалось на необходимость постепенного продвижения к равенству тарифов для населения и прочих

потребителей. Данные, проанализированные в отчётах, указывали на большую разницу между тарифами, оплачиваемыми бытовыми и коммерческими/промышленными потребителями. В таблице 1 представлены выборочные данные из отчёта ГКАСЖП, которые указывают на высокий уровень перекрёстного субсидирования в некоторых областях и регионах Украины, таких как АР Крым и Донецкая область.

**Таблица 1. Тарифы водоснабжения в некоторых областях Украины.**

#	Регион	Города и районные центры с населением более 50 тысяч человек	Тарифы для коммерческих и промышленных потребителей Грн./м <sup>3</sup>	Тариф для населения грн./м <sup>3</sup>	Превышение тарифов для коммерческих и промышленных потребителей по сравнению с населением (раз)
1	АР Крым	Феодосия	3.53	0.28	12.6
2	АР Крым	Симферополь	3.60	0.30	12.0
3	АР Крым	Ялта	2.10	0.19	11.1
4	АР Крым	Алушта	3.37	0.32	10.5
5	АР Крым	Керчь	2.39	0.24	10.0
6	Киевская обл.	П. Хмельницк	4.81	0.50	9.6
7	АР Крым	Евпатория	1.50	0.17	8.8
8	Донецкая обл.	Мариуполь	2.92	0.40	7.3
9	Донецкая обл.	Макеевка	2.87	0.40	7.2
10	Донецк	Донецк	2.70	0.40	6.8
11	Киевская обл.	Украинка	3.55	0.53	6.7
12	Донецкая обл.	Краматорск	2.56	0.40	6.4
13	АР Крым	Джанкой	1.07	0.17	6.3
14	Донецкая обл.	Ясынувата	2.31	0.40	5.8
15	Донецкая обл.	Горловка	2.30	0.40	5.8
16	Донецкая обл.	Харцызск	2.30	0.40	5.8
17	Винницкая обл.	Мурованы-Кириловцы	3.00	0.58	5.2
18	Киевская обл.	Борисполь	1.71	0.35	4.9
19	Винница	Винница	1.14	0.24	4.8
20	Винницкая обл.	Гайсын	1.86	0.42	4.4
21	Донецкая обл.	Зугрес	1.58	0.40	4.0
22	Сумская обл.	Ромны	1.77	0.47	3.8
23	Винницкая обл.	Оратыв	2.20	0.60	3.7
24	Винницкая обл.	Пишанка	1.80	0.50	3.6
25	Винницкая обл.	Тыврив	1.32	0.40	3.3

Источник: данные информационного центра ГКАСЖП (специально собранные для экономического отдела ГКАСЖП в январе 2001 г.).



Очевидно, что такая система в основе своей несправедлива и может привести к дефициту инвестиций в коммерческий сектор. Она экономически нежизнеспособна, чтобы продолжать действовать в долгосрочной перспективе. Кроме того, крупные коммерческие и промышленные потребители будут искать возможности перехода на обслуживание к другим предприятиям водоснабжения и канализации с более низкими ценами или к прямой добыче воды из артезианских источников.

*b) Обеспечение равенства существующих и будущих потребителей через совершенствование системы распределения капитальных затрат*

В существующей системе ценообразования обозначена возможность возмещения капитальные затраты за счёт различных групп потребителей путем применения коэффициентов, представляющих собой долю затрат, которую должны возместить различные группы потребителей. Эти коэффициенты могут колебаться от 0 до 1. Основа для применения коэффициентов не конкретизируется. Было бы полезно подготовить перечень существующих международных практических способов, подходов и методов расчета возмещения капитальных затрат за счет существующих и новых потребителей. Это необходимо, потому что существующие и новые потребители получают различные преимущества от реализации программ капиталовложений. Примером факторов, приводящих к дифференциации затрат среди разных групп потребителей, может служить строительство или существенная модернизация объектов, обслуживающих отдельную группу или категорию потребителей, или принятие решения о возмещении затрат на общественные нужды, как, например, содержание фонтанов или обеспечение противопожарной безопасности. Следует ли местным органам самоуправления последний вид затрат покрывать за счёт бюджетного финансирования или их следует возмещать через тарифы на питьевую воду? Это явилось бы руководством для предприятий водоснабжения и канализации при оценке воздействия конкретного метода возмещения капитальных затрат за счет существующих и новых потребителей и обеспечило бы большую справедливость при формировании цен.

#### **4.3. Структуры и виды тарифов**

Возникновение новых тенденций и проблем, связанных с процессом формирования тарифов, заставляет предприятия водоснабжения и канализации оценивать, отвечает ли существующая структура тарифов их потребностям и позволяет ли эта структура справедливо начислять плату потребителям в соответствии с той долей затрат, которые понесены на предоставление им услуг. Целью создания эффективной структуры тарифов является максимальное достижение целей ценообразования, что способствует реализации основополагающих принципов ценообразования. Следующие принципы, определённые в отчёте ОЭСР («Формирование цен на воду для бытовых нужд в странах ОЭСР», 1999 г.) могли бы стать основой для выбора местными сообществами приемлемых структур тарифов: (экономическая) эффективность распределения затрат, справедливость, финансовая стабильность, ориентированность на здравоохранение, экологическая эффективность, понимание и поддержка со стороны потребителя, целесообразность с точки зрения административных расходов.

В соответствии с определением структур тарифов ОЭСР, украинские предприятия используют сегодня только один вид тарифов – единые тарифы с одноставочной

структурой. Их структура имеет один компонент, при помощи которого покрывается как постоянные, так и переменные издержки. На Украине не применяются минимальные или сезонные тарифы. Единые тарифы используются как в системах, где ведется учет, так и там, где его нет. Учет потребления воды ещё не стал повсеместной практикой на Украине, поэтому предприятия водоснабжения в большинстве случаев используют нормы потребления как основу для выставления счетов. За основу для выставления счёта берется количество прописанных в помещении жильцов. В ближайшем будущем отмена требования обязательной прописки для граждан может создать проблему для предприятий водоснабжения и канализации: им возможно потребуются какие-либо иные объективные критерии для выставления счетов потребителям, для чего может понадобиться создание и новых баз данных. Они могут продолжить использовать существующую методологию выставления счетов как один из вариантов. Однако систему прописки по месту владения жильём должна заменить ежегодная регистрация потребителей по месту фактического потребления ими услуг.

Следует отметить, что в последнее время среди прочих проблем особое внимание экономистов при анализе структуры тарифных ставок привлекли следующие вопросы:

Что следует использовать как основу для выставления счетов, если отказаться от расчёта по количеству жильцов при упразднении системы прописки? Какие учётные данные должны будут получать предприятия водоснабжения и канализации при отсутствии информации о количестве прописанных людей?

Насколько справедливы существующие нормы потребления по сравнению с прочими методиками расчета платы за потребление услуг? Уместно ли продолжать их использовать для выставления счетов? Существуют ли альтернативные решения для того, чтобы сделать метод выставления счетов более справедливым?

Можно возразить, что существующая система выставления счетов, основанная на нормах потребления, и отсутствие дифференциации в структурах тарифов приводит к несправедливому распределению возмещения затрат среди различных групп потребителей. До сих пор не было проведено достаточных экономических исследований, чтобы доказать обоснованность таких заявлений. В связи с увеличением расходов на предоставление услуг, нестабильностью поступления доходов из-за неплатежей потребителей, нерациональным расходом воды необходимо проводить более широкие исследования вариантов планирования структуры тарифов и их видов для начисления платы за услуги. Альтернативные варианты структуры тарифов и их видов рассматриваются как способы решения некоторых из существующих проблем.

Рисунок 2. Схема процесса установления тарифов



Консультанты программы попытались проанализировать вопрос выбора структуры тарифов на пилотных предприятиях водоснабжения и канализации. Был рассмотрен существующий процесс установления тарифов. На рис. 2 приведена схема процесса ценообразования в Украине. Справедливость предварительных выводов проверялась на некоторых областных семинарах с экономистами предприятий водоснабжения и канализации и представителями регулирующих органов. В этом отчёте мы поделимся некоторыми предварительными соображениями, подлежащими дальнейшему обсуждению в экспертных группах. Были также оценены несколько традиционных структур тарифов, широко используемых на общественных предприятиях водоснабжения и канализации США, с точки зрения их применимости на Украине с учётом их экономических характеристик и потенциального их воздействия на различных потребителей. Использовались два основных подхода для определения структур тарифных ставок: структура, основанная на возмещении затрат через фиксированные и переменные компоненты (двухставочные тарифы), и структура, основанная на возмещении части или всей суммы затрат на дополнительные мощности системы, построенные для использования новыми потребителями. Теоретическая основа этих подходов изложена ниже для более подробного объяснения.

а) Фиксированные платежи / платежи за потребление

При разработке структуры платежей обычно предприятия водоснабжения и канализации создают комбинированную структуру тарифных ставок, состоящую из постоянных платежей (за обслуживание) и платежей за объём услуг (за потребление).

*Установление и начисление соответствующих постоянных платежей за обслуживание*

В большинстве стран ОЭСР проводится различие между фиксированными платежами, установленными для возмещения постоянных «периодических» издержек на регулярной основе, и «непериодическими» фиксированными платежами, начисляемыми на разовой основе и обычно называемыми «платежами за подключение» или «платой за использование мощностей».

Обычно фиксированная плата устанавливается для возмещения потребителем какой-то базовой суммы на постоянной основе независимо от пользования услугой. Эта сумма может включать: затраты на обслуживание потребителя при выставлении счетов и сборе платежей, издержки на ведение счёта, техобслуживание счётчика и проверки показателей, работа с потребителями и т.д.; некоторую часть постоянных расходов, как, например, обслуживание долга; часть капитальных затрат; постоянные затраты операционной деятельности, не связанные напрямую с объёмом проданных услуг, включая затраты на ведение бухгалтерского учёта, управление, обеспечение техники безопасности и т.д.; или комплексное сочетание затрат.

В отчёте ОЭСР изложены определяющие факторы для распределения и начисления фиксированных издержек предприятиями водоснабжения и канализации в странах ОЭСР. Используются два основных подхода для распределения затрат. Первый основан на равном делении фиксированных издержек на количество абонентов (т.е. количество потребителей в данной группе или географическом районе). В этом случае годовые фиксированные затраты делятся на количество действующих счетов потребителей, что определяет плату за обслуживание одного потребителя в год. Этот метод возмещения фиксированных затрат основан на предположении, что на обслуживание каждого потребителя необходима примерно одинаковая сумма или что предприятие водоснабжения и канализации несет эти затраты независимо от того, потребляются услуги или нет. Эти затраты должны распределяться равномерно среди всех потребителей независимо от объёма потребляемых отдельным потребителем услуг, и они должны начисляться на регулярной (например, ежемесячной) основе. Второй подход основывается на распределении фиксированных затрат по каким-либо другим характеристикам, таким как диаметр подающей трубы, эквиваленты пропускной способности счётчика или размера счётчика, стоимость недвижимости, количество точек подключения, размер земельного участка и т.д. Для возмещения различных видов расходов может быть использовано сочетание различных единиц измерения.

Некоторые предприятия водоснабжения и канализации применяют фиксированные расценки за предоставление отдельных услуг. Эти платежи можно включать в тарифы или начислять отдельно за конкретные услуги. Они могут включать: плату за открытие счёта, за поверку счётчика, за отправку уведомления, за снятие счётчика, штрафы за несанкционированное подключение, штрафы за сброс загрязнителей сверх допустимых норм, дополнительные сборы для промышленных потребителей для возмещения дополнительных издержек на анализы и очистку промышленных сточных вод с повышенной концентрацией и т.д.

### *Установление и начисление приемлемой платы за потребление*

Тариф или ставка за потребление взимается с потребителей в зависимости от объёма потребления услуг и должна возместить оставшиеся издержки предприятия. При умножении этого тарифа на объём потребления должна получиться сумма доходов, необходимая для возмещения всех переменных издержек за этот период.

Переменные издержки делятся на прогнозируемые объёмы потребления, на основании чего рассчитывается плата за единицу объёма, как, например, галлон или кубический метр. В большинстве систем потребление воды учитывается. Данные, регулярно получаемые на основании показаний счётчика, используются как мера потребления воды. В системах, где потребление воды не учитывается, плата основывается на одной из следующих методик выставления счетов: расчет объема потребления одним помещением - эквивалентным жилтому, расчет потребления в зависимости от количества точек подключения к водопроводу или канализационных выводов, оценке объема потребления, исходя из стоимости собственности, размера фасадной части помещения или земельного участка, размера счетчика. Плата за услуги канализации может основываться на фактическом потреблении воды, фактическом измерении при помощи специальных счётчиков для сточных вод, как процент от потребления воды и т.д.

На Украине стоимость одного кубического метра воды для каждого потребителя устанавливается на основании учитываемого или нормативного потребления. Украинские нормы потребления горячей и холодной воды для бытовых потребителей на человека в день колеблются от 95 до 300 литров. Норматив определяют климатические условия, состояние сетей, уровень потерь и наличие базовых удобств или оборудования для водопользования, таких как раковина, душ, ванная и т. д. Нормативы потребления для населения утверждаются регулирующими органами. Плата за потребление начисляется на основании норматива на каждого жильца, прописанного на данной жилплощади. Если объём потребляемых коммерческими или промышленными потребителями услуг не учитывается, то нормативные уровни потребления определяются на основании СНИПа 2.04.01-85, Внутренний водопровод и канализация зданий. Нормы потребления воды устанавливаются на такие единицы измерения, как одно место (в театре), одно рабочее место (в магазинах, институтах), один килограмм белья (для прачечных) и т.д.

Возможно применение более сложных систем, в которых предполагается установление тарифа за объём потребления. Это имеет место когда предприятиям водоснабжения и канализации необходимо разработать структуру тарифов, которая бы отражала характеристики разной стоимости услуг для различных групп потребителей. В таком случае устанавливаются разные тарифы для различных ступеней (блоков) потребления (верхнего и нижнего). Они устанавливаются на основе анализа объёмов потребления каждой группой потребителей, периодичности выставления счетов в течение какого-либо отчетного периода и проценте счетов, приходящихся на этот период. Для каждого блока потребления отдельно рассчитывается *блоковая тарифная ставка*. В системах с многоблоковой структурой единица объёма услуг для каждого блока разная, и в целом, отражает стоимость предоставления услуги для определенной группы потребителей. Предприятие водоснабжения и канализации определяет преобладающую группу потребителей в данном блоке потребления и увязывает тариф для этого блока со стоимостью предоставления услуг для данной группы потребителей.

В некоторых случаях устанавливают *минимальную плату* для защиты финансового состояния предприятия, при этом оговаривается, что определённый минимальный объём

услуг будет оплачиваться в течение каждого периода независимо был ли потреблен этот объем услуг.

#### б) Платежи на развитие мощностей/системы

Платежи на развитие мощностей связаны с затратами на новое строительство, модернизацию, ремонт или расширение мощностей по производству, очистке и транспортировке. Эти платежи, как правило, начисляются каждому потребителю в зависимости от размера счётчика или, при отсутствии счётчика, основываясь на потребление одним помещением, эквивалентным жилому (EDU), в расчете на количество точек подключения к водопроводу или канализационных выводов или степени удаленности помещения потребителя от распределительной сети. Они начисляются либо однократно в момент подключения, либо в течение более продолжительного периода. Платежи на развитие мощностей могут начисляться с использованием фиксированной и переменной ставок, как описывается выше.

Когда предприятие выбирает в качестве основы для распределения некоторых фиксированных *капитальных затрат* расчётную нагрузку (основываясь на размерах счётчика и т.д.) подключённой единицы, то более крупный потребитель будет оплачивать большую часть этих затрат. Считается, что сеть (на развитие которой идёт значительная часть капитальных затрат) строится для обеспечения определённой мощности системы. Крупный потребитель использует относительно более значительную долю этой ограниченной мощности, и поэтому он должен оплачивать большую долю фиксированных затрат по сравнению с малым потребителем.

Однако существует и другой взгляд на этот вопрос распределения операционных и капитальных затрат между крупными и малыми потребителями. Можно возразить, что крупные потребители должны оплачивать операционные издержки и часть капитальных затрат только крупных подающих сетей, в то время как малые потребители должны платить за менее мощные распределительные сети. Затраты на последние могут быть значительно более высокими, чем на крупные магистрали.

### **5. ДВУХСТАВОЧНАЯ СТРУКТУРА ТАРИФОВ – ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ**

В этом разделе мы более подробно обсудим двухставочную структуру тарифов, которую сейчас можно использовать с целью выставления счетов на Украине. Некоторые преимущества и недостатки прочих структур и видов тарифов представлены в Приложении 1 к этому отчёту. Для оценки потребности в замене существующей одноставочной структуры на более сложные структуры тарифов необходимо проанализировать экономическую основу, определяющую необходимость этой замены.

По существующему законодательству для сектора водопользования, предприятия водоснабжения и канализации могут по своему усмотрению изменить одноставочную структуру тарифа альтернативными вариантами. Можно устанавливать «двухставочные» тарифы. В Порядке даётся определение:

- *фиксированной платы* как годовых расходов по обслуживанию единицы мощности, подключённой к системе водоснабжения или канализации, и
- *платы за потребление* как стоимости кубического метра потребленных услуг.

В этом определении не указывается, что должно рассматриваться как расходы по обслуживанию, и что должно быть основой для оценки мощности – потенциальное потребление через подающую трубу конкретного размера, пропускная способность счётчика, проектная нагрузка или любой другой определяющий показатель. Также неясно, можно ли внедрять специальные методики для возмещения затрат на развитие системы, издержки на оборудование для удовлетворения пикового спроса, а также можно ли включать в фиксированный компонент ещё что-нибудь в дополнение к затратам на обслуживание мощности.

На Украине ещё не внедрено в практику применение двухставочной структуры тарифов в отрасли водоснабжения и канализации. Однако в секторе центрального теплоснабжения есть предприятия, которые устанавливают двухставочные тарифы на услуги отопления и применяют их в отопительный и неопотительный сезон. Опыт предприятий теплоснабжения может быть проанализирован и испытан на возможность применения в секторе водопользования.

Двухставочные тарифы получили широкую поддержку во многих международных проектах реформирования тарифов. Базовая концепция двухставочной структуры заключается в том, что существуют определённые постоянные затраты и ряд издержек, меняющихся в зависимости от объёма потребления. Сущность такой методики начисления платы за услуги заключается в том, что это более справедливый метод взимания платы с потребителей, чем по существующей методике выставления счетов, применяемой на Украине. Существующие принципы и методики выставления счетов приводят к несправедливому начислению платежей, что влияет на поток денежных средств и уровень оплаты за услуги. Двухставочную систему тарифов можно рассматривать как потенциальное решение для предприятий водоснабжения и канализации, которые хотели бы, чтобы тарифы отражали повышение эффективности обслуживания крупных потребителей, способствовали сбережению ресурсов или возмещению затрат на содержание неиспользуемых мощностей для пиковых периодов потребления.

Специальную структуру тарифов целесообразно устанавливать только при наличии экономической необходимости для особой структуры тарифов для каждой группы потребителей. При этом ключевым является осознание того, что через структуру тарифов проявляется принципиальный подход предприятия и местного сообщества к вопросам ценообразования. Следующие факторы влияют на выбор конкретного вида тарифа, имеющего двухставочную структуру:

- Уровень учёта потребления (общий, частичный или его отсутствие);
- Степень использования перекрёстного субсидирования между группами потребителей (например, высокая, низкая);
- Число потребителей и непропорциональные структуры потребителей (например, большое число крупных потребителей, большое число потребителей малых объёмов);
- Значимость колебаний спроса в течение различных периодов года (например, повышение спроса в летний/зимний сезон);
- Срок службы системы, что определяет уровень необходимого возмещения операционных и капитальных затрат;
- Необходимость экономить водные ресурсы;
- Существующие правила о типах издержек, которые можно или нельзя возмещать через фиксированные и переменные платежи (например, ограниченное или широкое определение).

Двухставочные структуры наиболее приемлемы для систем с учетом потребления воды. В Украине не очень широко распространен учет потребления. Непропорциональное использование счетчиков в жилом секторе, наличие счётчиков для многоквартирных домов наряду с индивидуальными счётчиками, которые используются предприятиями водоснабжения и канализации для расчета, делают методику выставления счетов усложненной и приводят к несправедливому распределению затрат среди потребителей, у которых установлены счётчики, и тех, у кого их нет. Власти многих городов разработали регулирующие положения по снижению цены кубического метра воды для бытовых потребителей, устанавливающих счётчики. Однако опыт свидетельствует о неэффективности некоторых экономических решений этого подхода: в некоторых городах уровень учёта потребления у бытовых потребителей достиг 40 %, но неплатежи и задержки с информированием предприятий водоснабжения и канализации о фактических объёмах потребления отрицательно сказываются на поступлении доходов предприятий. В некоторых городах до 30 % квартиросъёмщиков получают жилищные субсидии. Как правило, эти квартиросъёмщики не могут оплатить установку счётчиков и, соответственно, субсидируют тех, кто установил счётчики. Среди прочих вопросов, на которые необходимо ответить до того, как предприятие водоснабжения и канализации примет решение о выборе конкретного тарифа или структуры тарифов, следующие: будут ли устанавливаться для потребителей со счётчиками специальные сборы или платежи за снятие показаний счётчиков и их поверку или эти расходы будут покрываться через тарифы на питьевую воду? Справедлив ли этот подход в отношении потребителей без счётчиков?

Высокий уровень перекрёстного субсидирования между группами потребителей может ограничить гибкость предприятия водоснабжения и канализации при выборе конкретной тарифной структуры. Ещё неясно, какое влияние могут оказать двухставочные тарифы на население и промышленных потребителей, между которыми уровень перекрёстного субсидирования сейчас таков, что разница тарифов достигает 12 раз. К тому же, с макроэкономической точки зрения любое изменение тарифной структуры в регионах с высоким уровнем перекрёстного субсидирования должно оцениваться вместе с изменениями расходов на программу жилищных субсидий. Если будут увеличиваться платежи для населения за счет введения двухставочной структуры, то может возрасти финансовое бремя для государственного бюджета.

Во многих случаях срок службы систем водоснабжения и канализации превышает период амортизации. Из-за неэффективности работы старые системы имеют более высокую долю операционных издержек, чем капитальных затрат в общей структуре затрат. Процент операционных издержек сейчас достигает 95% общих расходов. В этой связи, необходимо предвидеть воздействие более высоких капитальных затрат (включая обслуживание долга) на отдельные группы потребителей, и справедливо распределять эти расходы через тарифы. Если постоянные затраты относительно высоки по сравнению с переменными из-за больших капитальных затрат на модернизацию системы, и соответственно фиксированная часть тарифа более высока по сравнению с переменной частью, то экономические стимулы для эффективного расхода воды невелики. Если эти затраты распределить поровну среди всех потребителей и регулярно начислять, то остаётся мало экономических обоснований в пользу введения двухставочной структуры. В тоже время, с точки зрения стабильности денежного потока, высокие постоянные затраты обеспечивают более предсказуемый денежный поток и помогают поддерживать стабильность финансовых поступлений.



Значительные колебания спроса в течение года могут служить обоснованием для применения двухставочных сезонных тарифов. Это может быть приемлемо для сообществ с высоким процентом населения, проживающего в индивидуальных домах, которые, возможно, расходуют больше воды летом, а также в местностях с высоким наплывом туристов в зимнее/летнее время. Сегодня на Украине на предприятиях водоснабжения и канализации происходят сезонные колебания спроса на холодную воду из-за эксплуатационных проблем на предприятиях теплоснабжения, подогревающих холодную воду. Неплатежи потребителей за горячую воду увеличивают задолженность предприятий теплоснабжения компаниям, поставляющим газ. В свою очередь предприятия теплоснабжения ограничивают снабжение горячей водой в летний сезон. Реализация холодной воды предприятиями водоснабжения в этот период снижается.

После обсуждения двухставочного тарифа консультанты программы обсуждали преимущества методологии установления сезонных тарифов и тарифов за пиковое потребление. Сезонный тариф может быть введён вместе с двухставочной структурой, чтобы предприятия, которые испытывают колебания спроса в течение года (например, в Крыму), могли бы продолжать выставлять счета на сумму постоянных затрат в течение всех сезонов, а переменные издержки возмещать в период сезонов, когда предоставляются услуги. При переходе на эти методики не предвидится ни экономического выигрыша, ни потерь для предприятий.

Тариф за пиковое потребление для водопроводно-канализационных предприятий (например, в Крыму) могли бы обеспечить некоторые преимущества, как для потребителей, так и предприятий. Сейчас потребители недовольны высокими тарифами при оплате счета зимой, когда они не используют пиковые мощности оборудования. Невыставление счета потребителям на сумму «постоянных» издержек, связанных с содержанием мощностей, используемых в пиковое время, зимой помогло бы улучшить отношения с потребителями. С точки зрения денежного потока для предприятий также имеет смысл получать доходы с потребителя, когда предоставляются услуги для удовлетворения повышенного спроса, потому что в этот период предприятие несет большую часть своих расходов.

В целом крупные по размерам украинские предприятия водоснабжения и канализации, которых не волнуют вопросы ресурсосбережения, имеют небольшое экономическое обоснование с точки зрения обеспечения стабильности доходов для установления двухставочных или многоблоковых тарифов. Это вызвано тем, что имеются большие постоянные затраты и низкий уровень предельных издержек, которые могут уменьшаться до тех пор пока не будет превышен существующий потенциал мощности системы. Однако есть области в Украине, где остро стоит проблема ресурсосбережения (например, Донецкая область, Крым, город Львов и т.д.), и там можно рассмотреть введение новых тарифов и тарифных структур.

Существующее определение видов затрат, которые можно возмещать через фиксированную и переменную компоненту, также не ясно экономистам. Чтобы избежать неопределённости, необходимо предоставить более подробное определение различных видов тарифов и тарифных структур. Иначе существующие положения Порядка в отношении двухставочных тарифов не смогут найти практического применения. В то же время, в международной практике отсутствует однозначное трактование того как распределяются издержки операционной деятельности и капитальные затраты между фиксированными и переменными компонентами и в их отнесении к определённой группе потребителей. Рациональные решения будут основываться на целях и задачах самого

предприятия и сообщества и будут отражать принципиальное отношение к потребителям (населению, промышленным потребителям и т.д.), подходы к реализации принципов равноправия и экономической справедливости, принципов ресурсосбережения, необходимости и возможности обеспечения стабильности доходов через структуру тарифов и т.д.

Методика расчета двухставочного тарифа может быть «нейтральной» в плане доходов, т.е. чтобы при ее внедрении не уменьшались и не увеличивались общие доходы предприятия. Однако выбор подхода к установлению тарифов оказывает значительное влияние на распределение затрат по уровням потребления и группам потребителей. Переход к двухставочной методологии будет более справедливым для крупных потребителей, которые сейчас оплачивают непропорционально более крупную долю фиксированных расходов. На более мелких потребителей эта методология будет иметь противоположное воздействие – они будут оплачивать более крупную долю всех постоянных затрат по сравнению с методологией оплаты по среднему тарифу. Методология двухставочных тарифов могла бы помочь в решении проблем несоблюдения равенства при начислении платы по единым тарифам в системах, где имеется учитываемое и неучитываемое потребление (смотри таблицу 2).

**Таблица 2. Справедливость двухставочного тарифа.**  
(метод распределения постоянных затрат на обслуживание на одного абонента)

	<u>Всего расходы</u>		Потребитель А	Потребитель В
	<u>Постоянные</u>	<u>Переменные</u>	<u>2 м<sup>3</sup></u>	<u>3 м<sup>3</sup></u>
<i>Система с одноставочными тарифами</i>				
Со счётчиком	--	5	2	3
Без счётчика	--	5	2,5	2,5
<i>Двухставочная система</i>				
Со счётчиком	1	4	2.1	2.9
Без счётчика	1	4	2,5	2,5

*Источник: Семинар USAID/PADCO по экономическим вопросам при финансовом планировании и разработке тарифов на предприятиях коммунальных услуг (Винсент Бирн)*

После отмены прописки предприятия водоснабжения и канализации могут в целях выставления счетов перейти на использование информации о стоимости недвижимости, количестве и размере счётчиков, размере трубы для водоснабжения, количество точек подключения в помещении и т.д. Однако реализовать этот переход может быть очень сложно. Для создания новых баз данных потребуется новая, сложная, система обработки данных и компьютерной связи, увеличение числа работников и т.д., что приведёт к более высоким затратам для предприятий водоснабжения и канализации и потребителей. В дополнение к этому из-за специфичности указанных данных они могут удовлетворять потребности только предприятий водоснабжения и канализации, что является нецелесообразным для всего сектора коммунальных услуг. Уже существует определённая организационная структура для ведения объединённых регистрационных баз данных. Несмотря на крупные организационные проблемы, которые необходимо преодолеть при

разработке новой регистрационной системы, включая разработку всей правовой базы в краткосрочной перспективе и разработку автоматизированной базы данных в долгосрочной перспективе, объединенная регистрационная система, смогла бы лучше обслуживать потребности муниципальных предприятий. Это могло бы стать более дешевым вариантом для всех заинтересованных сторон, чем разработка и техобслуживание баз данных, подходящих только для предприятий водоснабжения и канализации. Муниципальным предприятиям водоснабжения и канализации необходимо получить доступ к этим базам данных. Как пользователям этой информации, им, возможно, придется ежегодно платить за услуги по сбору данных о регистрации пользователей услуг и составление отчетности.

Но не только изменения в правилах регистрации и учета потребителей заставляют совершенствовать методологию начисления платы за услуги. С ростом понимания потребителями вопросов справедливости норм потребления, установленных предприятием водоснабжения и канализации, последние изучают другие методики начисления платы. Очевидно, что наиболее справедлива система выставления платы за полностью учтенное потребление. Вот почему вопрос учета потребления привлек так много внимания. Однако из-за недостатка финансовых ресурсов установление счетчиков еще не вошло в широкую практику. Учитывая реальную обстановку, предприятия водоснабжения и канализации могут попытаться использовать доступные варианты для достижения большей справедливости при расчете оплаты при помощи новых структур тарифов.

Основываясь на анализе вариантов структур тарифов, начисляемых в системах с использованием счетчиков и без счетчиков, был сделан вывод, что для потребителей существуют потенциальные преимущества при введении двухставочной тарифной структуры. Крупные потребители услуг выиграют от введения двухставочных тарифов. Эта структура также могла бы способствовать обеспечению большей справедливости между потребителями со счетчиками и без счетчиков, которые в настоящее время платят одинаковые тарифы. В результате введения двухставочной структуры тарифа потребители со счетчиками будут оплачивать свою справедливую долю постоянных затрат. Ожидается, что введение этой структуры особо не изменит положение потребителей без счетчиков. Справедливое распределение и получение оплаты за развитие мощностей и развитие системы с различных групп потребителей обеспечит большее равноправие при выставлении счетов. Как один из вариантов, может быть использовано распределение капитальных затрат, по оценке рабочей нагрузки подключенных мощностей (например, на основании размера счетчика). В этом случае можно ожидать увеличения платежей крупными потребителями, которые создают большую нагрузку на систему. Где наблюдается большое колебание спроса в течение года и/или необходимо содержать неиспользуемые мощности во время периодов низкого спроса, может рассматриваться введение тарифов пикового спроса. Это снимет финансовое бремя с потребителей, не создающих пиковых нагрузок для системы. По предварительным выводам, существует мало оснований для введения двухставочных тарифов в системах, где мало используются счетчики или уровень перекрестных субсидий очень высок из-за сложившихся политических реалий. В системах без счетчиков идеальное равенство невозможно, потому что экономические преимущества, достигаемые через диверсификацию тарифных структур, будут намного ниже, чем административные расходы, связанные с разработкой таких тарифов.

## **6. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЦЕНООБРАЗОВАНИЕМ НА УСЛУГИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ.**

### **6.1. Учет потребления.**

Обсуждение вопроса учета – один из наиболее противоречивых пунктов при осуществлении тарифной реформы и реформирования сектора водоснабжения и канализации в целом. Хотя кажется очевидным, что установка счётчиков – хорошая практика, способствующая сокращению чрезмерного потребления, создающая экономические стимулы для потребителей по снижению потерь, приводящая к снижению эксплуатационных расходов, улучшающая измерение потерь в процессе производства и распределения и способствующая большему равноправию при выставлении счетов потребителям, однако всё ещё неясно, насколько целесообразно сегодня в Украине использование показаний счётчиков в индивидуальных квартирах при начислении платы.

При встречах с главными экономистами пилотных предприятий эксперты PADCO выявили ряд проблем, связанных с использованием счётчиков, трудных для разрешения и создающих много сложностей при выставлении счетов и проблем процедурного характера. Большинство проблем связано с учетом водопотребления в индивидуальных квартирах многоквартирных домов. Эти проблемы заключаются в следующем:

- Плохое качество счётчиков
- Установка и техобслуживание осуществляются самими потребителями
- Требуется много счётчиков – иногда четыре и более
- Учет счётчиками приводит к неравенству среди потребителей
- Потребители сами снимают показания счётчика и оплачивают услуги
- Использование счётчиков приводит к повышению расходов на обслуживание потребителей (включая установку дополнительных телефонных линий) контроль показаний и проверку установки.

Эти проблемы приводят к повышению затрат, неравенству при начислении платы потребителям без счетчиков и со счетчиками и прочим проблемам, увеличивающим общие расходы предприятия. Основной вопрос состоит в том, принесет ли продолжение политики поощрения пользователей к установке счетчиков у себя в домах экономические преимущества. Наличие домового счётчика и счетчиков внутри некоторых квартир создаёт проблемы с выставлением счетов при выверке и оплате потребления всего дома в целом.

В дополнение к этому ныне используемой методике выставления счетов изначально присуще определённое неравенство между потребителями со счетчиками и без счётчиков. Это неравенство возникает из-за того, что нормы потребления намного выше, чем были бы фактические показания счётчиков, так как потери во внутридомовых и распределительных системах тоже включены в нормы. Это означает, что потребители, которые не могут оплатить установку счётчиков, субсидируют потребителей, которые смогли оплатить установку счётчиков. Это неравенство ещё более усиливается, когда муниципальные власти снижают тарифы для потребителей, установивших счётчики.

Предварительный вывод по вопросу установки счётчиков состоит в том, что необходимо поощрять установку счётчиков. Однако также необходимо создать юридические и административные механизмы для выставления платы на основании показаний домовых счетчиков в многоквартирных домах, с передачей полномочий организациям по технической эксплуатации зданий (кондоминиумам, ассоциациям владельцев, кооперативам, ЖЭКам и т.д.) функции распределения суммы общего счета среди индивидуальных потребителей.

## **6.2. Введение методов корректировки тарифов и индексации.**

Продолжаются обсуждения на республиканском уровне методов изменения тарифов и индексации отдельных статей затрат, включаемых в себестоимость. Темой для обсуждения является вопрос – вводить ли плановую индексацию издержек на этапе расчёта и утверждения тарифа или остановиться на ситуативной индексации в случае, когда отдельные издержки приводят к общему увеличению расходов более чем на 10 процентов. Экономисты выступают за плановую индексацию, потому что она позволяет учитывать инфляцию и избегать ненужного внепланового увеличения цен на этапе возмещения затрат. Однако систему разработки индексов и предоставления индексов для применения на местном уровне нельзя назвать жизнеспособной на данный момент. Мы считаем, что этот вопрос будет решен в ближайшее время. Скорее всего, Министерство экономики выступит с инициативой по этому вопросу.

Похоже, что автоматическое индексирование издержек неприемлемо для использования в Украине, если тарифы регулируются методом установления фиксированных цен. Если отдельные муниципальные власти введут метод регулирования путем установления граничного предела цены, то тогда, возможно, будет разумным ввести автоматическую индексацию тарифов.

## **7. ВЫВОДЫ**

В настоящем докладе определен круг вопросов, которые могут оказаться целесообразными для рассмотрения в рамках тарифной реформы. Некоторые из этих вопросов, возможно, придется решать законодательным путем, в нормативных документах, а другие могут быть отнесены к ведению индивидуальных предприятий и местных органов власти. В данном докладе представлены некоторые "за" и "против" во всех тех вопросах, которые можно было бы регулировать с помощью нормативов или методических указаний, чтобы быть уверенным в том, что каждый потенциальный вопрос сформулирован с достаточной ясностью.

Цены на услуги должны рассматриваться в рамках системы, которая имеет внутреннее противоречие. Поэтому есть необходимость снижения противоречий между популярными краткосрочными целями снижения тарифов и достижения таких долгосрочных целей, как улучшение качества обслуживания, экологической эффективности и финансовой стабильности. Украинская тарифная система унаследовала черты регулируемой и политической тарифных систем. Регулятивный подход, основанный на методе регулирования уровня затрат путем установления фиксированных цен, используется сегодня для регулирования тарифов для населения. Цены для других групп потребителей регулируются методом установления граничного уровня рентабельности. От коммунального предприятия требуется продемонстрировать и оправдать как свои издержки, так и свою методологию распределения издержек. Помимо допустимых издержек, предприятиям разрешается получать прибыль, рассчитанную как процент от общих затрат. Установление тарифов на Украине также включает в себя элементы политического регулирования, когда политические взгляды избранного органа, к счастью или к несчастью, должны учитываться при установлении тарифов.

В новом Порядке авторы попытались учесть уникальный характер коммунальных предприятий, действующих как коммерческие предприятия, но находящихся в

общественной собственности. В результате реформы системы ценообразования было ликвидировано понятие планирования прибылей или рентабельности. Вместо этого украинское правительство расширило классификацию издержек, которые разрешено компенсировать через тарифы, путем введения экономической классификации издержек. Капитальные издержки сверх амортизации стали частью тарифа, несмотря на тот факт, что в бухгалтерском учете эти расходы не признаются таковыми в тот финансовый период, в котором они имели место.

Планирование капитальных издержек, сверхплановую амортизацию, должно определяется теперь коммунальными предприятиями исходя из *потребности в наличности* на осуществление капитальных программ. В тоже время, при определении суммы затрат операционной деятельности (включая амортизацию) и расходов на процентные выплаты, предприятия будут использовать подход, который принято называть *планированием установленного уровня прибыли*. Если бы в последнем случае планирование затрат не включало амортизационные отчисления, уменьшающие налог на прибыль, то подход планирования был бы единым, а именно, планирование потребности в наличности. Эта комбинация подходов к установлению потребностей в доходах демонстрирует попытки украинского правительства устранить существующую неэффективность системы ценообразования. Учитывая тот факт, что украинские коммунальные предприятия платят все коммерческие налоги и чистая прибыль не равна планируемой, а амортизационные отчисления позволяют уменьшать налогооблагаемую прибыль, то такой смешанный подход выглядит более разумным, чем использовавшийся ранее. Однако можно поспорить о том, уместны ли эти изменения в планировании для предприятий, находящихся в акционерной собственности или для тех предприятий, которые привлекают к управлению частный сектор, потому что компании, принадлежащие частным инвесторам, действуют с расчетом на получение разумной прибыли.

Недавнее изменение правил ценообразования свидетельствует о концептуальных проблемах, определяющих процесс ценообразования и практику регулирования коммунальных предприятиях. На Украине слабая правовая и институциональная среда являются препятствием на пути превращения коммунальных предприятий водоснабжения в хозяйственные субъекты, действующие на коммерческой основе, поскольку нет определенности в том, кто несет ответственность за установление, регулирование цен, инвестирование и содержание инфраструктуры. Эти проблемы не могут быть решены только лишь путем изменения правил ценообразования. Главной проблемой, стоящей перед сектором коммунальных услуг, является определение правового и налогового статуса коммунального предприятия и признание возможности существования других форм собственности на предприятия, которые могут предоставлять коммунальные услуги. Некоторые эксперты полагают, что решение этого концептуального вопроса будет необходимой предпосылкой для успешного проведения реформы сектора муниципальных служб на Украине.

Не следует также переоценивать непосредственное влияние положений рассмотренного в этом документе Порядка на практику ценообразования на Украине. Отсутствие достаточных сравнительных данных об уровнях цен, тарифных структурах или уровне использования приборов учета в городах не позволяет делать обоснованные выводы и давать рекомендации относительно выбора вариантов тарифной структуры на всей территории Украины с учетом экономических и природных различий между регионами и размеров коммунальных предприятий. Отсутствие надежных данных о тарифах по городам Украины также стимулирует политические спекуляции, касающиеся неэффективности установления тарифов и их неоправданно высоких уровней. Регулирующие органы на

местном уровне имеют ограниченные возможности для получения информации о новаторских методах, принимаемых на вооружение различными муниципальными образованиями. Осуществление новых положений Порядка будет происходить постепенно. Для поддержания этих усилий будет необходима национальная программа обучения и профессиональной подготовки кадров.

## **8. РЕКОМЕНДАЦИИ**

В качестве следующего шага на пути реализации тарифной реформы на Украине украинское правительство могло бы установить правила, отражающие различия между государственными и частными предприятиями с точки зрения процесса принятия решений и статуса регулирующих органов, принимающих решения, по вопросам тарифообразования. Как минимум, можно было бы порекомендовать создать или определить один или несколько органов, которые будут заниматься вопросами ценообразования, разрабатывать в общих чертах какие-либо местные варианты, намечать процесс установления тарифов.

Что касается регулирования тарифов, можно предложить один возможный режим регулирования для Украины:

- Когда предприятие водоснабжения и канализации находится в собственности одного муниципального образования, утверждение тарифов по-прежнему будет оставаться функцией городской администрации.
- Когда предприятие является негосударственным (не коммунальным), городская администрация будет иметь право утверждать тарифы, если это предприятие предоставляет услуги местному населению на подведомственной ей территории.
- Представлять интересы нескольких муниципальных образований и регулировать цены коммунальных предприятий, которые предоставляют услуги нескольким территориальным единицам, или цены негосударственных предприятий, которые предоставляют услуги нескольким муниципальным образованиям, должен либо независимый регулирующий орган, который заменит функции областной администрации по регулированию, или же эти полномочия будут выполняться областной администрацией.

Порядок ценообразования должен основываться на форме собственности предприятия и отражать различия, свойственные государственным и частным предприятиям. Подобный подход мог бы стать первым шагом на пути признания фундаментальных организационных различий, существующих между такими предприятиями, и дать возможность реализовать на Украине предлагаемую систему ценообразования, жизнеспособную как с экономической, так и с социальной точек зрения, посредством дальнейшего совершенствования порядка ценообразования<sup>2</sup> в отношении следующих аспектов:

- Определение допустимых издержек
- Распределение издержек
- Прибыль, прибыль на инвестированный капитал, рентабельность активов
- Разрешение на установление особых тарифов, тарифных структур и платежей
- Процедура установления тарифов

---

<sup>2</sup> Методические указания по порядку ценообразования, вынесенные на обсуждение в настоящем докладе, основаны на опыте двух проектов – проекта USAID/RTI в Польше и проекта USAID/PADCO Inc. на Украине.

#### а) Определение допустимых издержек

Некоторые вопросы в регулировании относительно ясны, например, издержки операционной деятельности и финансовые издержки. Особого внимания заслуживают более проблематичные вопросы, такие как безнадежная задолженность, различные социальные поощрения и материальное стимулирование, амортизация, капитальные затраты, налоги. Для того, чтобы избежать проявлений неэффективности в ценообразовании, такие вопросы как расчет амортизации, создание резервных фондов для накопления средств на будущие капитальные инвестиции следует рассматривать так же, как и в общей рыночной практике, что обеспечит экономическую заинтересованность в инвестициях и обновлении основных фондов.

#### б) Распределение издержек

В целях обеспечения большего равенства и справедливости при ценообразовании в нормативных документах можно было бы установить принципы в отношении того, как предприятиям следует распределять допустимые издержки между различными группами потребителей и как отражать их в тарифах и других платежах за разного рода услуги. Например, могут быть предоставлены рекомендации, в отношении того, в каких случаях можно распределять капитальные издержки среди существующих потребителей и в какой степени их следует покрывать за счет новых потребителей. Это могло бы дать возможность увидеть разницу в затратах и выгодах, связанных с развитием системы, для отдельных пользователей. Такие правила, по всей вероятности, повлияют на решения предприятий об инвестициях, которые в значительной мере определяются уровнем риска, связанного с данной инвестицией. Чем больше риск невозмещения данной капитальной затраты, тем менее вероятно, что предприятие захочет нести такую затрату. Последние тенденции к привлечению частного сектора в коммунальную сферу потребуют выработки методических указаний по этим вопросам. Особенно, в части предоставления предприятиям свободы выбора механизмов распределения затрат в тарифах для отдельных групп потребителей с целью увеличения возможности возврата инвестиций.

#### в) Прибыль, прибыль на инвестированный капитал или рентабельность активов

В правилах ценообразования должно быть четко определено, как планировать допустимую прибыль для предприятий водоснабжения и канализации, находящихся в коммунальной, государственной или частной собственности. В случае предприятий, не находящихся в частной собственности, представляется разумным сохранить нынешнюю практику, при которой не разрешается никакая надбавка или прибыль сверх экономических затрат, потому что в этой ситуации прибыль или рентабельность действует, как дополнительный налог, повышая стоимость обслуживания, и по сути дела орган местного самоуправления сам себя облагает налогом.

В случае частных предприятий правила должны определять базу или, может быть, базы, которые могут использоваться для расчета прибыли или рентабельности. До тех пор, пока прибыль будет рассчитываться как процент от затрат, производственная деятельность будет иметь тенденцию к удорожанию, поскольку рационально мыслящие операторы стремятся к получению максимальной прибыли. Если правила позволят использовать в расчетах прибыль от суммы инвестированного капитала или стоимости активов, будут поощряться инвестиции.

#### г) Разрешение на установление особых тарифов, тарифных структур и платежей



Во избежание неопределенности и ради обеспечения гибкости может оказаться целесообразным включить в нормативный документ перечень видов тарифов и платежей, которые могут применяться предприятиями при разработке своих тарифных структур. Примеры:

- единый тариф (одноставочная структура), используемая на Украине в настоящее время
- единый тариф (одноставочная структура) плюс фиксированные ставки за предоставление услуг, возмещение затрат, которых не предусмотрено в расчете тарифов на воду/водоотведение, например за подключение и т.д. - обеспечивает более справедливое возмещение затрат отдельными потребителями
- двухставочный тариф (регулярная плата за предоставление услуги плюс плата за потребление) - в части возмещения доли постоянных затрат более справедлив чем одноставочный тариф по отношению к большим потребителям, а также по отношению к потребителям без счетчиков
- тарифы с блоковой структурой (по нисходящей шкале) - позволяют отразить эффективность в предоставлении услуг большим потребителям
- тарифы с блоковой структурой (по восходящей шкале) - стимулируют к экономному потреблению ресурсов
- сезонные тарифы - при значительных колебаниях спроса позволяют улучшить поток денежных средств
- тарифы за потребление в пиковые/непиковые периоды - позволяют возмещать затраты по обслуживанию и содержанию мощностей, не используемых в непиковые периоды
- плата на возмещение капитальных затрат на расширение систем - может обеспечить справедливое возмещение этих затрат новыми потребителями, которые непосредственно получают выгоду от инвестиций, а не за счет существующих потребителей
- специальные сборы и платежи: пожарные платежи для возмещения расходов, связанных с поддержанием мощности и давления сверх того, что необходимо для питьевого водоснабжения; открытие счета (подключение), установка счетчика, тестирование счетчика, повторное снятие показаний счетчика, несвоевременную оплату услуг, самовольное подключение, сверхнормативное загрязнение сточных вод, пересчет платы за услуги по заявке абонента (при изменении обстоятельств) и другие.

Понятно, что формирование тарифов на услуги водоснабжения и канализации имеет особенности в зависимости от местных условий и потребностей предприятий, поэтому этот перечень не может быть обязательным. Он будет включать лишь перечень возможных вариантов, которые открыты для экономистов, с указаниями о том, как можно применять те или иные виды тарифов и платежей. Это позволит иметь альтернативные решения для различных способов возмещения определенной издержки, при этом, чтобы они не возмещались более одного раза.

#### д) Процедура установления тарифов

Регулирующим органу необходимо определить процедуру установления тарифов, которая может включать следующие этапы: предприятие обращается в регулирующий орган с предлагаемыми расчетами тарифов и пояснительными документами относительно затрат; предприятия-потребители и граждане в течение определенного периода рассматривают эти данные; граждане и предприятия-потребители в установленные сроки подают письменные замечания и свои соображения по поводу предлагаемых тарифов; регулирующий орган на основании документально представленных замечаний принимает решение. Внедрение новой структуры или вида тарифов потребует методических указаний в отношении типа данных, которые необходимо собирать для обоснования изменений

тарифов, определения процедуры пересмотра тарифных ставок и объяснения изменений потребителям.

Особое внимание следует уделить вопросам предоставления услуг, которые тесно связаны с вопросами ценообразования, в том числе вопросам учета потребления воды, обеспечения техническими кадрами сферы коммунальных услуг и ценовой доступности.

е) Учет потребления воды

Для того, чтобы ответить на вопросы о вероятной экономической выгоде для предприятия и для потребителей от установления счетчиков, о возможности достижения целей снижения издержек и потерь в системе путем установления технических и коммерческих счетчиков, и для принятия стратегического решения о том, следует ли предприятию водоснабжения и канализации для целей выставления счетов использовать домовые счетчики или индивидуальные, может понадобиться подготовить обоснование экономических издержек, связанных с учетом потребления воды индивидуальными домашними хозяйствами. Вероятно, нужно будет провести дополнительную аналитическую работу, возможно даже на общегосударственном уровне, для выяснения влияния установки счетчиков для потребителей, которые устанавливают приборы учета, для самого предприятия и тех абонентов, которые будут продолжать оплату по нормам потребления. Результаты этого анализа повлияют на выбор видов тарифов, тарифных структур и специальных платежей за предоставление определенных услуг.

ж) Обеспечение дополнительными техническими кадрами

Для обеспечения реализации тарифной реформы необходимо обеспечить соответствующие технические кадры в данном секторе как на уровне регулирующих органов, так и на уровне предприятий, включая специалистов в области права, экономики и бухгалтерского учета. Во Вставке 3 описывается стратегический подход, который был предложен для реализации тарифной реформы в Польше.

Вставка 3. Стратегии создания потенциала технических кадров: польский подход

Еще один подход к уравниванию информационного преимущества, которым в противном случае обладали бы предприятия, состоит в том, чтобы предоставлять муниципальным образованиям "разъездных" технических специалистов (бухгалтеров, экономистов, юристов и инженеров), занимающихся рассмотрением тарифов или оценкой предложений о конкурсной приватизации. Представляя собой нечто вроде центрального регулирующего учреждения, это консультативное учреждение могло бы привлечь к себе критическую массу экспертов в области регулирования и применять эти таланты поочередно к разным объектам по всей территории страны в тех случаях, когда город сохраняет за собой регулирующие полномочия над местным предприятием водоснабжения и канализации.

Неясно, требует ли предоставление таких технических специалистов нового или отдельного учреждения. Например, может случиться, что, если центральное регулирующее учреждение создает такие кадры экспертов для тех случаев, когда муниципальные образования сами регулирования не осуществляют, оно может делиться экспертами с местными администрациями, которые сохранили за собой функцию регулирования.

*Источник: Услуги водоснабжения и канализации: точки принятия решений в структуре регулирования. Польша, март 1999 г.*

### з) Ценовая доступность услуг

Для измерения уровня фактической способности потребителей платить по более высоким ставкам за предоставление услуг и для преодоления естественного нежелания экономистов повышать тарифы, которое мешает планированию средств на столь необходимые улучшения основных фондов, ведущих к снижению эксплуатационных издержек, могут потребоваться методики, которые позволяли бы оценивать платежеспособность потребителей, а также интерпретировать получаемые показатели и данные.

## 9. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий доклад является результатом проекта "Тарифная реформа и реструктуризация коммунальных предприятий", который финансируется Агентством США по международному развитию и выполняется на Украине фирмой PADCO, Inc. Проект осуществляется при участии местных специалистов на центральном и региональном уровнях. Мнения, изложенные в данном докладе, являются мнениями автора и не всегда соответствуют мнениям других сторон.

Автор выражает особую благодарность лицам, которые готовили отчеты, использованные в качестве основы для информации, обобщенной в данном докладе: Винсенту Бирну (США), Сунилу Перера (Шри-Ланка), Кэти Ревелз (США), группе украинских консультантов, работающих над реализацией Программы. Автор благодарна должностным лицам центральных и местных учреждений за их сотрудничество.

## ЛИТЕРАТУРА

- USAID/PADCO, Inc (August 2001)  
"History of Tariff Reform in Ukraine", Ukraine
- USAID/PADCO, Inc. (September 2001)  
"Financial review –F/Y 1999 & 2000, Lutsk Vodokanal", Ukraine
- USAID/RTI (1998)  
" Pricing Survey: Water and Wastewater Services", Ukraine
- London Economics (2000)  
Zaporizhzhia Water Utility Development and Investment Programme. Tariff Reform. Ukraine. Final Report submitted to Department for International Development
- USAID/PADCO, Inc (2001)  
"Privileges for Housing and Communal Services"(December 2001)
- Byrne, Vincent (2001)  
"Trip report to Kmelnytskyi and Lutsk", USAID/PADCO, Inc. (November, 2001)
- Raftelis, George A. (1993)  
"Comprehensive Guide to Water and Wastewater Finance and Pricing"- 2nd edition. Chelsea, Michigan.
- OECD (1999)  
"Household Water Pricing in OECD Countries", Working Party on Economic and Environmental Policy Integration. ENV/EPOC/GEEI (98)12/Final. Paris, France.
- Matt Glasser and Cathy Revels (March, 1999)  
"Water and wastewater services: regulatory framework decision points", Poland. Prepared for USAID/Research Triangle Institute.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Обзор тарифных структур и видов тарифов

<u>В системах с учетом потребления</u>	<u>В системах без учета потребления</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Единый тариф с фиксированными платежами или с разовыми платежами на развитие мощностей</li><li>• Двухставочные тарифы</li><li>• Тарифы с блоковой структурой (по нисходящей шкале)</li><li>• Тарифы с блоковой структурой (по восходящей шкале)</li><li>• Сезонные тарифы/тарифы на период пикового потребления</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Потребление помещением, эквивалентным жилому</li><li>• В расчете на количество точек подключения к водопроводу или канализационных выводов</li><li>• В зависимости от протяженности фасадной части здания</li><li>• На основании украинских норм водопотребления<ul style="list-style-type: none"><li>- выставление счета на одного прописанного человека</li></ul></li></ul>

#### Виды и структуры тарифов в системах с учитываемым потреблением

- **Единый тариф/единый тариф с фиксированной платой за обслуживание или с разовыми платежами за развитие систем**

Единые тарифы – это тарифы, одинаковые для всех потребителей и категорий потребителей при всех уровнях потребления (или единый в пределах одной группы потребителей). Стоимость единицы услуги рассчитывается путем деления всех экономических издержек (включая операционные расходы, обслуживание долга и капитальные затраты) на ожидаемое потребление. В большинстве случаев коммерческие и промышленные потребители, платят по более высоким тарифам нежели население, что, как правило, экономически не оправдано и не обосновано. Такие тарифы обычно применяется в сочетании с фиксированными платежами, которые выставляются за определенные виды услуг. Соответственно, единые тарифы могут комбинироваться с разовыми платежами за развитие систем или мощностей.

<u>Преимущества</u>	<u>Недостатки</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Самая простая методика выставления счетов</li><li>• Система понятна и принята большинством потребителей</li><li>• Легка в применении, управлении и при пересмотре тарифов</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Может не отражать стоимости услуг и характеристик потребления отдельными группами потребителей</li><li>• Может не отражать затраты, необходимые для предоставления услуг в периоды пикового спроса</li><li>• Все потребители платят одинаково за развитие системы</li><li>• Не стимулирует потребителей рационально использовать существующие мощности, поскольку не отделяет издержки, относящиеся к обслуживанию</li></ul>

	существующих мощностей и издержки на развитие новых мощностей, смешивая их в один средний тариф.
--	--

### Модель тарифной структуры

<b>Единый тариф (с разовыми платежами на развитие мощностей)</b>
Постоянные и переменные издержки (за год)
<u>Платеж:</u> В расчете на один куб. метр

- **Двухставочный тариф**

<b>Двухставочный тариф</b>	
<p><b>Фиксированные платежи – повторяющиеся</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Капитальные затраты (например, обслуживание долга)</li> <li>• Часть фиксированных операционных издержек (например, административные, за выставление счетов, сбор платежей)</li> <li>• Издержки по предоставлению особых услуг потребителям (например, снятие показаний счетчика, поверка счетчика)</li> </ul>	<p><b>Плата за потребление</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Переменные операционные издержки (например, материалы, энергоносители)</li> <li>• Часть постоянных операционных издержек (например, общепроизводственные накладные расходы, заработная плата общепроизводственного руководящего персонала)</li> <li>• Часть капитальных затрат (например, заработная плата строительных рабочих, строительные материалы)</li> </ul>
<p><u>Плата может взиматься в расчете:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ На одного абонента</li> <li>■ В зависимости от размера счетчика/трубы (плата изменяется на коэффициент соотношения потенциального потребления при наличии наименьшего по размеру счетчика к потреблению со счетчиком другого размера)</li> <li>■ На потребление одним помещением, эквивалентным жилому (EDU)</li> <li>■ В расчете на количество точек подключения к водопроводу или канализационных выводов (устанавливается норматив потребления на каждое подключение - напр. стиральной машины, крана, туалета и т.д.) Плата увеличивается с увеличением количества подключений/выводов.</li> </ul>	<p><u>Плата может взиматься:</u></p> <p>За м<sup>3</sup> (в системах без учета потребления – норматив рассчитан исходя из потребления одним помещением, эквивалентным жилому, по числу точек подключения, по стоимости недвижимости, размеру фасада здания, размеру участка, размеру счетчика, нормативному потреблению на одного человека)</p> <p>М<sup>3</sup> (в системе с учетом потребления – по фактическому потреблению)</p>

- **Тарифы с блоковой структурой (по нисходящей шкале)**

Тариф понижается при снижении потребления. Такая методика включает высокую базовую плату или *плату за минимальное потребление* и дает право потребителям на потребление определенного объема (изменяющегося в зависимости от характеристик водопользования на охватываемой территории). После того, как потребитель превысит базовый объем потребления, тариф на единицу потребления снижается. В типичную тарифную структуру такого рода обычно входят три-пять ступеней (блоков). В основе такой структуры лежит исходное допущение о том, что крупные пользователи не будут оплачивать большую долю постоянных издержек, чем с них причитается, и в некоторых случаях эта структура используется для привлечения крупных водопользователей. Нередко во многих районах для крупных промышленных водопользователей оговариваются благоприятные тарифы, чтобы они размещали свою производственную базу на данной территории.

Если выбрана многоблоковая тарифная структура, необходимо дать ответ на следующие вопросы: сколько ступеней (блоков) потребления должно в ней быть, будет ли это многоступенчатая система или система с одним блоком потребления, каков должен быть граничный объем потребления для определения каждого блока.

<u>Преимущества:</u>	<u>Недостатки:</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экономически выгодна для крупных водопользователей</li> <li>• Хорошее средство, с помощью которого местные власти могут привлекать крупных промышленных водопользователей на территорию своих районов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не способствует экономии ресурсов и не может быть рекомендована для районов с бедными водными ресурсами</li> <li>• Не обеспечивает стимулов для учета потребления воды, который может дать финансовые выгоды за счет снижения утечек на уровне пользователя</li> <li>• Реализуется и управляется труднее, чем единый тариф</li> <li>• Может создавать трудности при установлении границ между блоками потребления</li> </ul>

#### Модель тарифной структуры

<b>Тарифы с блоковой структурой (по нисходящей шкале)</b>	
<b>Платежи за потребление</b>	
Возмещают как фиксированные, так и переменные издержки	
<b>Степень потребления 1</b> Потребление от 0 до 30 м <sup>3</sup>	<b>Степень потребления 2</b> Потребление >31 м <sup>3</sup>
<u>Плата за:</u> м <sup>3</sup>	<u>Плата за:</u> м <sup>3</sup>

• **Тарифы с блоковой структурой (по восходящей шкале)**

Этот тип структуры аналогичен по своей концепции методике установления многоблоковой структуры с понижающимися тарифами, за исключением того, что в каждой ступени тариф повышается по мере роста потребления. Такой тип тарифной структуры разработан для поощрения экономии водных ресурсов. Он широко используется на местном уровне во всем мире. Недавно эта методика ценообразования была признана шагом в направлении "социально-ориентированного" ценообразования, так как она предполагает перенос большего экономического бремени на имеющих наибольшие доходы пользователей, которые, как правило, устанавливают приборы с большим расходом воды, являющихся предметами роскоши, и потребляют воду в больших объемах.

<p><u>Преимущества:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Может быть организована так, что будет отражать принципы ценообразования на основе предельных издержек – установление тарифов, отражающих стоимость предоставления следующей единицы услуг</li> <li>• В основном понятна для пользователей</li> <li>• Может рассматриваться как попытка внедрить социально-ориентированные принципы в ценообразование.</li> </ul>	<p><u>Недостатки:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Если существующая тарифная структура не дает возможности простого перехода, реализовать систему может быть сложно</li> <li>• По сравнению с неблоковыми методиками может приводить к нестабильности поступлений</li> </ul>
--	---

**Тарифы с блоковой структурой (по восходящей шкале)**

<p><b>Фиксированные платежи – повторяющиеся</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Часть капитальных затрат (напр. погашение кредита)</li> <li>• Часть постоянных операционных затрат (напр. административные, за сбыт, амортизация)</li> <li>• Затраты на обслуживание абонентов (напр. снятие показаний счетчика, тестирование счетчиков, открытие счета, отключение по заявке абонента и т.д.)</li> </ul>	<p><b>Плата за потребление</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Переменные затраты операционной деятельности (напр. материалы, электроэнергия)</li> <li>• Часть постоянных затрат операционной деятельности (напр. общепроизводственные затраты)</li> <li>• Часть капитальных затрат (напр. покупка материалов и оборудования для кап. ремонтов, отчисления в резервные фонды развития)</li> </ul>
--	--

<u>Плата взимается в расчете:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ На одного абонента</li> <li>■ В зависимости от размера счетчика/трубы (плата изменяется на коэффициент соотношения потенциального потребления при наличии наименьшего по размеру счетчика к потреблению со счетчиком другого размера)</li> <li>■ На потребление одним помещением, эквивалентным жилому (EDU)</li> </ul> <p>В расчете на количество точек подключения к водопроводу или канализационных выводов (устанавливается норматив потребления на каждое подключение - напр. стиральной машины, крана, туалета и т.д.) Плата увеличивается с увеличением количества подключений/выводов.</p>	<b>Блок потребления 1</b> Потребление от 0 до 30 м <sup>3</sup>	<b>Блок потребления 2</b> Потребление >31 м <sup>3</sup>
	<u>Плата за:</u> м <sup>3</sup>	<u>Плата за:</u> м <sup>3</sup>

Иллюстрация расчета повышающегося тарифа в зависимости от объема потребления для блока 1 и блока 2

#### Расчет издержек на единицу потребления по группам потребителей

	Всего	Население сектор	Бюджетные организ.	Прочие
Число потребителей	68703	67678	159	866
Потребность в доходах по группам потребителей (в 000)	10423	8453	682	1288
Минус доходы по фиксированным ставкам (в 000)	2189	1775	143	270
Чистые потребности в доходах (000)	8234	6678	539	1017
Выставлено счетов за потребление (000 м <sup>3</sup> )	20565	17251	1392	1922
Тариф за м <sup>3</sup>	0.400	0.387	0.387	0.529

#### Расчет тарифа для блока 1 (0- 30 м<sup>3</sup>)

Группа потребителей	Число пользователей	Потребление в блоке 1 (000 м <sup>3</sup> )	% от общего	Тариф за м <sup>3</sup>	Взвешенная плата в блоке
Население	67678	17100	88%	0.387	0.342
Бюджетные организ.	159	1380	7%	0.387	0.028
Прочие	866	900	5%	0.529	0.025
<b>Итого</b>	<b>68703</b>	<b>19380</b>	<b>100%</b>		<b>0.394</b>
Поступления в блоке 1 =	7630				



### Расчет тарифов для блока 2 (>31 м<sup>3</sup>)

Группа потребителей	Число пользователей	Потребление в блоке 2 (000 м <sup>3</sup> )	% от общего	Тариф за м <sup>3</sup>	Взвешенная плата в блоке
Население	67678	151	13%	0.387	0.049
Бюджетные организ.	159	12	1%	0.387	0.004
Прочие	<u>866</u>	<u>1022</u>	<u>86%</u>	<u>0.529</u>	<u>0.456</u>
Итого	68703	1185	100%		<b><u>0.510</u></b>

Поступления в блоке 2 =

604

### Тариф

Месячная постоянная плата (напр., в расчете на одного абонента) 2,65/на абонента

Плата за потребленный объем

Блок 1	от 0 до 30 м <sup>3</sup>	0,39/м <sup>3</sup>
Блок 2	> 31 м <sup>3</sup>	0,510/м <sup>3</sup>

- **Зимние/летние тарифы/тарифы за потребление в пиковые периоды**

По данной методике устанавливаются тарифы, которые меняются в разные времена года. В этой методике делается попытка поощрять экономное расходование воды в летние месяцы, когда спрос на воду выше. Это особенно касается тех предприятий водоснабжения, которые подвержены большим колебаниям в сезонном и несезонном потреблении воды, связанном с туристическим и курортным бизнесом, садоводством и поливом лужаек, использованием плавательных бассейнов и т.д. Структура этого тарифа может быть построена так, что между сезонами устанавливаются два тарифа или принимается некоторый базовый тариф, определяемый по величинам среднегодового потребления, который применяется в течение всего года, плюс надбавка за использование резервных мощностей предусмотренных для пиковой нагрузки, которые используются только в сезонные месяцы.

Такая методика представляет собой попытку возместить затраты на содержание чрезмерно больших мощностей и связанные с ними эксплуатационные издержки в период пикового спроса за счет только тех водопользователей, которые действительно создают нагрузку на систему. Если летнее потребление больше, чем определенный процент (скажем, 30 %), с пользователя взимается *тариф за пользование в пиковый период* (штраф). Методика такого рода привлекает все больше и больше городов благодаря связанной с этой концепцией экономической справедливости.

<p><u>Преимущества:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Может быть привлекательной в районах, где разница между средним и максимальным сезонным спросом достигает значительных размеров</li> <li>• В целом принимается пользователями</li> <li>• Может быть отлажена таким образом, чтобы учитывались различия в стоимости обслуживания между группами потребителей.</li> </ul>	<p><u>Недостатки:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Зависит от климатических условий между сезоном и не сезоном.</li> <li>• Реализация может быть затруднена вследствие трудностей прогнозирования спроса, влияния структуры на спрос и, следовательно, поступлений</li> <li>• Влияет на пользователей с высоким уровнем потребления при переходе от другой тарифной структуры</li> <li>• Высокая степень зависимости от наличия информации о потреблении и установления подходящих циклов считывания показаний счетчиков</li> <li>• В зависимости от выбранной структуры может быть несправедлива по отношению к тем пользователям, которые не создают пиковых нагрузок на систему и круглогодично потребляют одинаковые объемы.</li> </ul>
--	---

### **Тарифы, используемые в системах без счетчиков потребления**

- **Помещения, эквивалентные жилому**

Данная концепция основана на закреплении за одним жилищем - жилой единицей (ЖЕ)– определенной величины нагрузки и придании всем остальным потребителям некоторой величины нагрузки (объема потребления), кратного одному жилому. Нагрузка измеряется по обычным характеристикам жилых помещений, таким как вид жилья – квартира или частный дом, количество комнат, жилая площадь и т.д. Для торговых и других категорий пользователей характеристиками нагрузки могут быть количество комнат, площадь, количество коек (в больнице), количество посадочных мест (в ресторане) и т.д. Например, бакалейно-гастрономический магазин может быть равным двум жилым единицам, а станция мойки автомобилей – шести жилищным единицам. Определение ЖЕ можно унифицировать чтобы все города, применяющие эту методику, могли использовать одни и те же характеристики нагрузки для базового определения объема потребления одной ЖЕ. Выгода от такой методики состоит в том, что имеются эмпирические доказательства, подтверждающие разные структуры потребления у разных видов предприятий, по сравнению со средним пользователем в жилищном секторе. Слабостью в этой методике выставления счетов является то, что может быть широкое различие в пользовании между абонентами среди населения – но со всех них взимается плата по одному и тому же тарифу.

- **Точки подключения (количество приборов водопользования)**

Основой для этой концепции выставления счетов является то, что существует корреляция между числом приборов водопользования в каждом помещении и объемом использования воды/канализации. Эта концепция требует, чтобы наделенный полномочиями орган

подсчитал и затем вел учет количества приборов водопользования в помещении каждого пользователя. Слабость этой методики состоит в том, что точки подключения часто не являются надежным показателем суммарного потребления воды, а саму методику трудно внедрять и применять на практике.

- **Размер фасадной части помещения**

По этой методике принимается допущение о том, что существует корреляция между размером фасадной части помещения (т.е. размером собственности потребителя) и объемом использования воды/канализации. Слабости этой методики самоочевидны, и используется такой тип методики редко.