

**КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ ТАРИФОВ
ГОРОДСКОГО ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
(ВЕКЦА)**

СОДЕРЖАНИЕ

Целевая аудитория документа.....	6
Назначение документа	7
История подготовки документа	7
Структура документа	8
1. ЗАЧЕМ РЕГУЛИРОВАТЬ?.....	9
2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ.....	13
3. ЗАЧЕМ НУЖНА РЕФОРМА ГОРОДСКОГО ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА В ННГ?	16
4. КАК ПРОВОДИТЬ РЕФОРМУ?	28
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	53

ПРЕДИСЛОВИЕ

Реформа тарифов в водном хозяйстве – необходимый шаг в процессе перехода к рыночной экономике¹. Результатом реформы станет устойчивое долгосрочное развитие коммунальных предприятий на базе спроса на их услуги и адекватного финансирования всех производственных расходов. Это чрезвычайно сложный процесс, который не может быть осуществлен с помощью разовых мер. Реформа тарифов предполагает существенные изменения не только в формулах расчета и уровнях тарифов, но и в самой системе регулирования водопользования, в условиях работы, принципах управления финансами и субсидирования, а также практике взаимодействия с общественностью. Одновременно с этим реформа требует учета и таких факторов, как коммерческая ориентация, прозрачность отчетности и долгосрочные инвестиционные программы, а также вопросов справедливости и прочих социальных аспектов. Кроме этого, для реформы тарифов в водном хозяйстве необходимы политическая воля, наличие долгосрочной стратегии развития отрасли и большое терпение.

В предлагаемом руководстве по реформе водного хозяйства рассматриваются мероприятия и определяются приоритеты в рамках реформирования системы городского водоснабжения и канализации в ННГ.

Документ подготовлен под общим руководством Александра Даниленко (менеджер проекта, СРГ НПОООС). Следующие специалисты участвовали в разработке данного документа: Алена Бабак (Украина), Александр Баженов (Россия), Сергей Дроздов (Молдова), Мераб Канделаки (Грузия), Дина Кзылходжаева (Казахстан), Мигель Кирога (Чили), Вячеслав Локтионов (Россия), Орест Лотоцкий (Украина), Дмитрий Мясоедов (Беларусь), Юрий Нистор (Молдова), Сергей Сиваев (Россия), Карлос Чавес (Чили), Сергей Шнейдер (Россия), Джурабек Юлдашбеков (Узбекистан), Юрий Яновицкий (Туркменистан). Документ разработан при финансовой

¹ *Тариф* представляет собой систему процедур и элементов, определяющую совокупные расходы потребителя на воду (часть таких расходов может называться *платой* и измеряться в денежных единицах и единицах времени либо только в денежных единицах, при этом любая расценка в пересчете на одну единицу может называться *ставкой*, которая, как правило, измеряется в денежных единицах за единицу времени). OECD, Price of Water (1999).

поддержке правительств Норвегии и Швейцарии Документ подготовлен Специальной рабочей группы ОЭСР по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) под руководством Брендана Гиллеспы в рамках программы по реформированию городского водного сектора, руководимой Питером Борки.

Руководящие принципы

В ходе Консультативной встречи министров экономики и охраны окружающей среды ННГ, состоявшейся в Алматы в 2000 году, были приняты Руководящие принципы реформирования системы городского водоснабжения и канализации в странах бывшего СССР (ННГ). Руководящие принципы констатируют критическую ситуацию в секторе из-за неудовлетворительного финансового и экономического состояния коммунальных служб и определяют необходимые основные мероприятия для обеспечения реализации задач системы городского водоснабжения и канализации и выполнения ею своих функций. На насущную необходимость реформы напрямую указывают два из заявленных принципов, а именно:

- Организация функционирования сектора на устойчивой финансовой основе, обеспечивающей наличие средств для покрытия операционных и хозяйственно-технических расходов и осуществления необходимых инвестиций при одновременном удовлетворении нужд малообеспеченных и других уязвимых слоев населения;
- Создание стимулов для существенного повышения эффективности водопотребления и функционирования предприятий водоснабжения и канализации (водоканалов).

Целевая аудитория документа

Предлагаемое руководство по реформе тарифов в городском водном хозяйстве призвано оказать содействие в реализации Руководящих принципов, и предназначено для:

- лиц, участвующих в определении политики и принятии соответствующих решений, в частности, отвечающих за формулирование стратегии развития водного хозяйства на национальном и местном уровнях, разработку тарифных систем и оптимизацию программ инвестиций в водном секторе,

привлечение финансирования для развития инфраструктуры и анализ социальных задач и специфики применительно к водному хозяйству;

- специалистов на предприятиях водного хозяйства, в местных администрациях и негосударственных организациях (НГО), занятых в реализации проектов в водном секторе, направленных на улучшение качества услуг и повышение прозрачности процессов принятия решений и финансирования деятельности.

Назначение документа

Предполагается, что руководство должно помочь в определении и разработке общего подхода к реформе на базе Руководящих принципов с учетом специфики конкретных ННГ, содействуя:

- пересмотру подходов к реформе тарифов и политики реформы на основе интегрированной стратегии и методов, определяемых спросом и возможностями;
- оптимизации порядка регулирования в водном хозяйстве для обеспечения быстрой адаптации водоканалов² к реальной ситуации в экономике; и
- реализации институциональных изменений, включая организацию сотрудничества частного и государственного секторов, а также привлечения общественности к развитию сектора.

История подготовки документа

Настоящее руководство подготовлено совместными усилиями СРГ ПДООС и группы ведущих экспертов по вопросам водного хозяйства из ННГ. Определенное содействие было оказано специалистами по водному сектору из Чили и США. Процесс включал в себя два семинара (в Париже 24-25 февраля 2002 г. и в Москве 2-3 мая 2002 г.), на которых обсуждались и анализировались основные концепции и варианты их применения в условиях ННГ. Члены рабочей группы проанализировали итоговый документ в ноябре 2002 года и представили окончательную редакцию Руководства на второй встрече старших должностных лиц ННГ, ответственных за водное хозяйство, состоявшейся в Париже 2-3 декабря 2002 г.

² Водоканал - распространенная в ННГ форма предприятия коммунальной инфраструктуры, объединяющая функции водоснабжения и водоотведения.

Структура документа

В первой главе представлены общие принципы регулирования водного хозяйства, включая вопросы, связанные с его монопольной структурой, стимулами для потребителей и предприятий сектора, а также интересами государства в части водохозяйственной деятельности. Вторая глава определяет общие принципы реформы тарифов на базе согласованных в Алматы Руководящих принципов и с учетом реалий водного сектора в ННГ. Далее следует детальный анализ текущей ситуации в городском водном хозяйстве в ННГ, из которого вытекает последняя глава, организованная в форме контрольного перечня вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе реализации реформы тарифов в водном секторе, исходя из исторически сложившихся условий и текущей ситуации в ННГ.

1. ЗАЧЕМ РЕГУЛИРОВАТЬ?

Тарифное регулирование включает в себя регулирование затрат, процесса установления тарифов и окончательных ставок тарифов. Городские водохозяйственные службы традиционно являются естественными монополиями на местном уровне. Такая система сводит к минимуму затраты, поскольку конкуренция в этом капиталоемком секторе обходится недешево. Соответственно, санкционированная работа безальтернативного оператора в принципе служит интересам общества.

Однако нерегулируемая монополия потенциально ставит под угрозу интересы потребителей, имея возможность за счет доминирующего положения на рынке устанавливать высокие тарифы и предлагать товары и услуги низкого качества. В связи с этим в условиях отсутствия надлежащего регулирования возникает риск снижения общественного благосостояния в результате ухудшения качества или сокращения объемов услуг. Экономическая цена такого снижения для потребителя гораздо выше сумм экономии за счет производства продукта менее высокого качества при стабильном спросе. Природоохранные соображения также являются убедительным аргументом в пользу регулирования водного хозяйства. Услуги водоснабжения и водоотведения являются социально *значимыми* и всегда привлекают пристальное внимание общественности. В интересах общества сделать так, чтобы его члены имели доступ к чистой воде в необходимых им объемах и к адекватному санитарному обслуживанию.

Регулирование естественной монополии имеет своей задачей снижение цены товара для конечного потребителя при одновременном контроле качества с помощью административных механизмов и финансовых стимулов. Регулируя структуру затрат и норму доходности, муниципальные власти или регулирующие органы защищают интересы общества, предотвращая использование монополистом своего

положения в корыстных целях. Платежи потребителей, как правило, являются единственным источником дохода для водоканалов, поэтому создание справедливой, эффективной и простой системы регулирования потребительских тарифов должно являться обязательной составной частью реформы.

Регулирующим органам необходимо, чтобы предприятия водного хозяйства были способны гарантировать:

- стабильное предоставление услуг на оговоренном уровне качества при минимальной стоимости;
- общедоступность услуг;
- обеспечение рационального водопользования и экологической безопасности деятельности.

Одновременная реализация всех трех принципов - непростая задача. Требование о минимальном уровне затрат может отрицательно сказаться на качестве, а гарантирование общедоступности водных ресурсов - потребовать значительных расходов с соответствующим увеличением тарифов либо бюджетного финансирования. Экономические и административные механизмы обеспечения рационального водопользования и экологической безопасности производства также могут оказаться дорогостоящими и к тому же непопулярными (по крайней мере, в краткосрочной перспективе).

В качестве аргумента против реформы городского водного сектора обычно называют неизбежное повышение тарифов и ухудшение уровня жизни населения, главным образом - малообеспеченных граждан. Уже сложившиеся опасения в отношении резкого роста тарифов в результате реформы городского водного хозяйства могут не только увеличить сроки окупаемости вложений, но и замедлить реформу в целом. Необходимо заблаговременно разработать тщательно продуманную и сбалансированную программу изменений с учетом нужд уязвимых социальных групп и малообеспеченных слоев населения, а также создать стимулы для привлечения дополнительного финансирования и инвестиций в сектор. В этом случае водоснабжение и канализация не превратятся в недоступную роскошь для населения – напротив, реформа обеспечит минимальную стоимость услуг в долгосрочной перспективе.

Поскольку вода является уникальным ресурсом, не имеющим заменителя, ее распределение всегда будет привлекать самое пристальное общественное внимание. Основной целью социальной

политики в водном секторе должно быть обеспечение общедоступности и минимальной стоимости услуг. Эта задача может оказаться весьма непростой, а то и невозможной, учитывая не только степень готовности населения платить за услуги (и как это отражается на их доступности), но и технические сложности и сопутствующие затраты, связанные с предоставлением услуг водоснабжения и водоотведения. Центральными вопросами дискуссии в отношении перспектив реформы городского водного сектора будут уровень и структура тарифов, плата за подключение, субсидии и программы использования приборов учета. При этом предпочтение должно отдаваться созданию адекватных механизмов регулирования и открытому диалогу с потребителями в противовес неожиданному прекращению обслуживания или отключению без предупреждения.

Как правило, водоканалы в ННГ оказывают услуги двух видов - по водоснабжению и канализации. С экономической точки зрения эти услуги существенно различаются. Вода представляет собой *частное благо* со всеми присущими таким благам характеристиками, тогда как услуги водоснабжения демонстрируют черты как частного, так и общественного блага. С одной стороны, конкретного потребителя всегда можно отключить от сети (либо отказать ему в подключении), т.е. лишить его возможности пользоваться частным благом, однако стоимость и техническая сложность такого отключения могут оказаться весьма существенными или даже запретительно высокими и затруднить практическое отлучение потребителя от услуг (в качестве общественного блага). С другой стороны, отведение, переработка и утилизация сточных вод представляют собой исключительно *общественное благо*, поскольку никто не может быть искусственно изолирован от окружающей среды и лишен способности воздействовать на нее, хотя измерение объема сточных вод и отказ в предоставлении услуг по их отведению – технически разрешимые задачи. Таким образом, водный тариф включает в себя плату, взимаемую за два различных типа товара. Перед регулирующими органами стоит чрезвычайно сложная задача объединения стоимости обоих этих товаров в рамках единого сбора с потребителя с одновременным учетом всех сопутствующих адекватных стимулов.

Именно поэтому реформа тарифов в водном секторе потребует комплексной перестройки социально-экономических отношений и, в частности, – прозрачности всех процессов. Например, при одном лишь повышении тарифов до разумного уровня, без создания адекватных стимулов для предприятий водного хозяйства, их естественное монопольное положение может привести к тому, что все

дополнительные доходы будут сведены на нет из-за найма ненужного персонала или необоснованных инвестиционных проектов. Попытки общества (государства) контролировать расходы в таких условиях потребуют гигантского увеличения бюрократического аппарата. Неадекватная система ценообразования в водном секторе уже сейчас создает экономические затруднения для предприятий, экологические проблемы и социальные издержки, а отсутствие учета потерь водных ресурсов приводит к их дефициту и, соответственно, сказывается на здоровье общества и рентабельности отраслей экономики, которые вынуждены платить за воду более высокую цену. Низкая рентабельность ведет к утрате конкурентоспособности, что также влияет на экономику. Участие общества является залогом успеха реформы тарифов. Общество должно быть допущено к процессу принятия решений в водном секторе и иметь возможность реально в нем участвовать. Все эти проблемы должны быть учтены в процессе разработки новой системы тарифов.

В то же время, процесс реформы тарифов должен рассматриваться отдельно от решения социальных задач. Необходимо установить в качестве абсолютного принципа, что водоканалы не являются социальными службами и не могут оказывать социальную поддержку в ущерб эффективности своей работы или техническим возможностям. Тарифы имеют очевидное социальное значение, однако этот вопрос должен решаться за счет использования иных социально-экономических механизмов (например, субсидий), находящихся вне сферы деятельности предприятий водоснабжения и канализации.

2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ

В ходе Консультативной встречи министров экономики и охраны окружающей среды ННГ, состоявшейся в Алматы в октябре 2000 года, были приняты Руководящие принципы реформирования системы городского водоснабжения и канализации в ННГ. В части реформы тарифов эти принципы предусматривают следующее:

1. **Экономическая эффективность:** использование водных ресурсов максимально эффективным образом с минимальными социальными затратами с точки зрения финансов, ресурсной базы и охраны окружающей среды;
2. **Окупаемость затрат:** тарифы должны обеспечивать доходные поступления на уровне, достаточном для удовлетворения финансовых нужд водоканала, включая его операционную деятельность, техническое обслуживание и управление работой предприятия;
3. **Справедливость:** тарифы должны отражать равное отношение ко всем потребителям. Система субсидий не может мешать экономическим стимулам. Перекрестное субсидирование следует использовать только в качестве крайней меры;
4. **Финансовая стабильность:** тарифы должны сводить к минимуму риск неожиданных колебаний в доходных поступлениях;
5. **Экономия ресурсов:** тарифы должны стимулировать рациональное использование водных и прочих ресурсов самим предприятием и потребителями;
6. **Социальная направленность услуг водного хозяйства:** гарантированное предоставление доступа к услугам для всех потребителей, вне зависимости от уровня их дохода, при одновременном понимании того, что:
7. **Водоканалы не являются социальными службами и не должны подменять функции социальной защиты.** Общенациональная/местная социальная политика может включать в себя программу социальной защиты, охватывающую вопросы водоснабжения и канализации, однако

стоимость такой защиты должна полностью покрываться соответствующими органами, курирующими социальную политику. При использовании менее предпочтительных решений (включая перекрестное субсидирование или бесплатное водоснабжение какой-либо социальной группы за счет других потребителей, финансируемое из доходов водоканалов) их влияние на стимулы для предприятий водного сектора должно быть сведено к минимуму.

Мы считаем, что приведенный выше список может быть дополнен еще двумя принципами, которые отражают существующие тенденции в развитии сектора в ННГ:

8. **Экономические стимулы не должны выхолащиваться не подкрепленными финансовым наполнением обязательствами:** тарифы и тарифная система должны помогать освобождению водоканалов от нефинансируемых социальных, природоохранных и иных обязательств общественного характера;
9. **Простота и понятность:** следует избегать неоправданного усложнения тарифов. Тарифы и схемы тарифообразования должны быть понятными для водоканалов, потребителей и тех, кто отвечает за принятие решений.

В большинстве ННГ реформирование водного хозяйства рассматривается как неотъемлемая часть реформы жилищно-коммунальной сферы. Цели последней могут существенно отличаться от задач реформы водного сектора, а порой и мешать их реализации. Это относится к вопросам финансирования, субсидирования потребителей и всего процесса регулирования муниципального водоснабжения и водоотведения.

Реформа тарифов в водном хозяйстве невозможна без поддержки центрального правительства и наличия адекватной нормативной базы. Реформа не может быть проведена в одночасье и без оглядки на общеэкономический контекст. И, наконец, она требует большого терпения.

Настоящий документ преимущественно посвящен вопросам реформы тарифов применительно к населению. Аспекты, связанные с потребителями из числа промышленных предприятий и бюджетных организаций будут рассмотрены в контексте перекрестного

субсидирования и ряда других вопросов реформы тарифов там, где именно эти категории потребителей играют важную роль.

3. ЗАЧЕМ НУЖНА РЕФОРМА ГОРОДСКОГО ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА В ННГ?

3.1. Критическая ситуация в секторе из-за медленных темпов реформы

В большинстве ННГ реформа тарифов в водном хозяйстве уже идет. Национальные правительства понимают проблемы сектора и предпринимают действия по его реформированию и интеграции в рыночную экономику, при этом сложности переходного периода в условиях прекращения бюджетного и муниципального финансирования привели к изменению подходов к экономическим целям и задачам в обеспечении стабильного функционирования водного хозяйства. Однако процесс идет медленно. Медленные темпы реформы в истекшем десятилетии вылились в обветшание систем водоснабжения и канализации при одновременном росте производственных затрат и аварийности на сетях и объектах водоснабжения и водоотведения. Несмотря на повышение тарифов, они по-прежнему не отражают реальную стоимость предоставляемых услуг и не обеспечивают покрытие не только инвестиций в сектор, но во многих случаях и операционных затрат. Задержки в осуществлении реформ тяжелым бременем ложатся на сектор и на общество, а накопившиеся долги предприятиям водного хозяйства и их собственная задолженность могут однажды достигнуть уровня, который нарушит финансовый баланс государства. Накопленная задолженность муниципального сектора составляет 10 млрд. долларов в Российской Федерации и 2 млрд. долларов в Украине. Простое списание этих долгов спровоцирует скачок инфляции и отрицательно скажется на энергетической отрасли (основном кредиторе водного сектора).

Задержки в проведении реформы тарифов выливаются в социальные издержки. Так, многие населенные пункты ННГ не имеют круглосуточного водоснабжения и централизованного водоотведения. По мере корректировки водоканалами своей работы с учетом реальной

собираемости платежей все большее распространение получает практика нормированного водоснабжения (т.е. подачи воды по графику)³. Во многих населенных пунктах больше нет горячего водоснабжения. В инфраструктуре районного отопления наблюдается аналогичная ситуация, являющаяся косвенным результатом непомерно высокой для районных ТЭЦ стоимости воды и энергоресурсов. Кроме этого, водоканалы отказываются от многих услуг, которые не приносят им прямого дохода (напр., обслуживание колонок и пожарных кранов, если таковые услуги не финансируются муниципалитетами).

Еще одна проблема заключается в том, что большинство систем водоснабжения и водоотведения были сооружены в 1950-1980-х годах, притом, что эксплуатационный ресурс объектов водохозяйственной инфраструктуры составляет от 30 до 50 лет. Учитывая тот факт, что адекватное техническое обслуживание и эксплуатация объектов и сетей в последние 10-15 лет являлись невозможной задачей, значительная часть инфраструктуры находится в плачевном состоянии. Аварийность в ННГ уже сейчас в 10-100 раз превышает показатели индустриально развитых стран, и разрыв продолжает увеличиваться. Без принятия оперативных мер правительства ННГ весьма скоро могут столкнуться с проблемой необходимости вложения огромных средств на замену (причем единовременную) действующих мощностей.

3.2 Исторические причины медленного реформирования водного хозяйства

При советской власти водные тарифы традиционно не рассматривались как инструмент эффективного управления и окупаемости затрат. Реальный спрос на воду или на определенное количество воды заданного качества по оговоренной стоимости никогда не являлся определяющим фактором развития для водоканалов бывшего СССР. Прогнозирование будущего спроса преимущественно основывалось на санитарно-строительных нормах, тогда как экономическая сторона услуг по водоснабжению и канализации полностью игнорировалась. Символические тарифы (в особенности, для населения) не имели своей

³ Так, в Молдове продолжительность бесперебойных услуг за период с 1996 по 2000 г. снизилась с 21,5 до 18,7 часа в сутки. В наиболее уязвимом положении оказались жители небольших и средних по размеру населенных пунктов, где среднесуточная продолжительность подачи воды сократилась соответственно с 17 до 10 часов и с 20,6 до 13,2 часа, тогда как в крупных городах она до сих пор составляет 22-24 часа в сутки.

целью поддержание доходной базы предприятия или его ресурсов для капитальных вложений. Государственная политика субсидирования цен на воду блокировала стимулы к эффективному финансовому управлению. Планирование инвестиций и реализация инвестиционных проектов являлись прерогативой государства. В результате, после практически полного прекращения прямого субсидирования в секторе и государственных инвестиционных программ водоканалы оказались неспособны содержать и обслуживать существующие мощности и сети надлежащим образом, причем ситуация усугубляется снижением сбора платежей за подаваемую воду на фоне ухудшения ее качества.

В период децентрализации в начале 1990-х годов городской водный сектор в большинстве ННГ претерпел серьезные изменения. Стремительный распад системы министерств коммунального хозяйства привел к значительной раздробленности сектора и появлению тысяч независимых предприятий (более 4 000 в России, около 250 в Украине, почти 70 в Казахстане и 52 в Молдове). Контролировать их работу стало невозможно. При этом децентрализация не являлась ответом на необходимость решения проблем сектора, а была скорее побочным продуктом широкомасштабных реформ в ННГ. Не координированное развитие институциональных и экономических реформ в результате децентрализации легло тяжелым финансовым бременем на водоканалы и водное хозяйство в целом и до сих пор является источником многих проблем.

Кроме этого, распад коммунальных ведомств привел к отсутствию единого органа, который отвечал бы за развитие системы городского водного хозяйства, и сейчас его регулирование осуществляется без какой-либо серьезной централизованной координации. Для водоканалов не предусмотрено ни стандартов отчетности (за исключением налоговой), ни обязанности представлять технические результаты в органы, регулирующие их деятельность и развитие; при этом ни в одном из ННГ не существует системы сбора и анализа на национальном уровне соответствующих технических и финансовых данных.

Система регулирования сектора чаще всего выглядит следующим образом: за инфраструктурное развитие водного хозяйства, как правило, отвечает государственный комитет по строительству; вопросы, связанные с водой как насущной жизненной потребностью и санитарно-гигиеническим фактором, курируются министерством здравоохранения, а министерство охраны окружающей среды контролирует разрешение на водопользование, определение лимитов

выбросов и отслеживание влияния на окружающую среду, тогда как основной объем обязанностей по развитию водного хозяйства передан на местный уровень. Такое делегирование полномочий привело к двум противоречивым результатам. С одной стороны, процесс принятия решений перенесен на низовой уровень. Большинство водоканалов в ННГ теперь являются муниципальными предприятиями. Они не владеют сетями и объектами, а являются операторами системы. С другой стороны, слишком быстрая децентрализация чрезвычайно усложнила процесс реформы водного хозяйства из-за полного отсутствия координации и поддержки со стороны сохранившихся ведомств на национальном уровне.

При существующих институциональной инфраструктуре и статусе муниципальных операторов водоканалы не имеют серьезных оснований для повышения результативности работы. Бессистемные стимулы и штрафные санкции не обеспечивают необходимой мотивации для эффективной деятельности. Это придает процессу регулирования искусственный характер или ставит его в зависимость от популистских целей собственника инфраструктуры в лице муниципальной власти, в особенности, в условиях, когда процесс принятия решений по тарифам и инвестициям увязан с выборами или местными макроэкономическими показателями. Коммунальные предприятия нередко рассматриваются как продолжение политического аппарата местной власти, а не с точки зрения эффективности их экономической деятельности. Собственник осуществляет контроль с помощью назначения директоров водоканалов и распределения субсидий, инвестиционных ресурсов и прочих средств. В обмен водоканалы вынуждены поддерживать тарифы на искусственно низком уровне и работать бесплатно в интересах города. Это создает простор для коррупции в процессе принятия решений по новым инвестиционным проектам. Результатами такого «дружественного бартера» являются невысокое качество услуг, дефицит финансовых ресурсов и «недофинансирование» социальных программ, при этом потребители склонны винить в текущем состоянии сектора именно водоканалы.

3.3 Существующие системы установления тарифов не справляются со своими функциями

Регулирование затрат. В настоящее время все ННГ осуществляют регулирование деятельности предприятий водного хозяйства с использованием схемы "затраты плюс" (cost plus), унаследованной от

старой экономической системы. Пресловутый "плюс" (т.е. предельное значение прибыли в процентном отношении к совокупным затратам) обычно определяется на произвольной основе и зависит от множества субъективных факторов. В Украине правительство утвердило использование методики фиксирования предельных цен (price cap) и даже разработало ряд соответствующих нормативных документов. Однако до фактического внедрения этой методики еще далеко: местные власти вправе по своему усмотрению выбирать любой из указанных двух методов, руководствуясь местными условиями и нуждами. Только в Украине и отчасти в Молдове правительство приступило к разработке нормативной базы для регулирования водного хозяйства, внедряя стимулы к эффективному управлению и рациональному использованию ресурсов.

Регулирование тарифов. Наиболее распространенной формулой потребительских тарифов в ННГ являются единые тарифы, основанные на нормах потребления. Тарифы для населения устанавливаются на бессрочной основе (за исключением Молдовы и Украины) и могут быть изменены в любое время. Это создает экономическую неопределенность, как для предприятий, так и для потребителей. Вместе с тем, по политическим соображениям тарифы могут оставаться неизменными в течение нескольких лет, несмотря на инфляцию или повышение цен на электроэнергию. Все эти факторы выливаются в систематический кризис ликвидности, что негативно сказывается на операционной деятельности водоканалов и техническом обслуживании инфраструктуры и ставит крест на планах реконструкции и инвестиционных программах предприятий.

3.4. Проблемы окупаемости затрат

Официальный показатель окупаемости услуг в водном хозяйстве составляет от 15% в Грузии и Армении до 100% в Узбекистане и Казахстане. Однако официальные показатели существенно отличаются от реальных, поскольку могут не учитывать многие из элементов структуры затрат водоканала – например, инвестиционный компонент и платежи за водопользование и сбросы водоотведения. В Туркменистане все коммунальные услуги предоставляются населению бесплатно, а их стоимость компенсируется правительством.

В условиях сложной экономической ситуации, отсутствия средств и низкой платежеспособности потребителей водоканалы практически во всех ННГ ограничили свои операционные расходы *абсолютно необходимым минимумом*, что проявилось в сокращении объемов деятельности и обслуживания и недостаточной переработке стоков. Результатом подобной практики является быстрое изнашивание сетей и оборудования и увеличение аварийности и потерь водных ресурсов.

Перед лицом финансовых проблем водоканалы начали ликвидировать подключения, не приносящие дохода (например, колонки и подключения в зданиях, водоснабжение которых сопряжено с техническими сложностями). Зачастую подача воды ограничена несколькими часами в день (такие случаи отмечены в Молдавии, Украине, Казахстане, Армении и Грузии). Это позволяет водоканалам контролировать свои операционные расходы (и часы работы) сообразно реально собираемым поступлениям. Очевидно, что частые отключения имеют определенные технические последствия и создают неудобства для населения. Кроме этого, для многих населенных пунктов и их жителей горячее водоснабжение превратилось в nepозволительную роскошь. Только крупные города в ННГ способны поддерживать эту услугу, которая становится все более дорогостоящей из-за роста цен на электричество и энергоносители. В большинстве малых городов (как правило, с населением менее 200 000 человек) горячее водоснабжение прекращено вообще при одновременном сокращении централизованного районного отопления за счет либо снижения нормативов температуры горячей воды в системе, либо ограничения времени подачи. В крайних случаях власти отключают канализацию, а водоснабжение осуществляется через колонки. Доходным бизнесом становится продажа питьевой воды из развозных цистерн, в особенности, в городах, где качество трубопроводной воды не

соответствует нормам. Такой бизнес зарегистрирован в России, Украине и Армении.

3.5. Существующие механизмы социальной поддержки населения в части водопотребления требуют оценки и пересмотра

Вода традиционно являлась в ННГ фактором социального значения, подобно здравоохранению и образованию. Исторически государственная политика была направлена на обеспечение населению доступа к воде и возможности потреблять ее в необходимом количестве сообразно потребностям. Государством были установлены определенные санитарные нормы, которые нашли свое отражение в соответствующих строительных нормах и правилах (СНиПах). Эти нормы часто используются в качестве базовых параметров при определении уровня и качества водоснабжения для всех категорий потребителей без учета стоимости услуг или объемов потребления.

Необходимость субсидирования водного сектора в переходный период не подвергается сомнению ни в одном из ННГ. Несмотря на невысокий уровень платежей за воду при значительном уровне бедности (что может указывать на предпочтительность субсидирования доходов в противовес субсидиям для оплаты жилья или водоснабжения), считается, что субсидирование водопотребления должно охватывать все население в целом (за счет установления более высоких тарифов для несубсидируемых потребителей) или как минимум определенные группы населения. Вместе с тем, планирование субсидий в ННГ зачастую оставляет желать лучшего. Даже в тех случаях, когда расходы на субсидии предусмотрены бюджетом, реально средства могут не перечисляться годами. Кроме этого, субсидии часто не доходят до тех, кто в них нуждается больше всего. Сочетание этих проблем делает существующие схемы субсидирования неадресными и неэффективными. Только в государственном бюджете Молдавии предусмотрена отдельная статья водных субсидий для неимущих, тогда как во всех других ННГ они являются частью общего пакета социального содействия. Такая схема представляется весьма спорной и не доносит до предприятий водного хозяйства адекватную экономическую информацию.

Прямое субсидирование предприятий водного сектора. Туркменистан полностью покрывает стоимость услуг для населения. Во всех других ННГ субсидирование водных тарифов сейчас практически не практикуется, поскольку финансирование осуществляется из скудного муниципального бюджета. Однако многие косвенные субсидии до сих

пор существуют (например, субсидированные расценки на электроэнергию и прощение задолженности по налогам и плате за водопотребление и сброс переработанных канализационных стоков). Все они могут рассматриваться как формы прямого субсидирования водоканалов. Субсидии создают неверные предпосылки и препятствуют привлечению в сектор частных предприятий и реформированию институциональной инфраструктуры, так как подобные финансовые отношения редко оформлены официально и могут превратиться в тяжелое финансовое бремя в случае смены владельца водоканала.

Прямое перекрестное субсидирование. В большинстве ННГ широко распространено перекрестное субсидирование населения за счет других групп потребителей. Официально оно запрещено только в Казахстане. Впрочем, Россия, Украина и Молдова также предпринимают попытки (хотя и не очень успешные) снизить уровень перекрестного субсидирования⁴. Все ННГ, за исключением Киргизстана, установили сроки достижения 100-процентной окупаемости услуг для населения, приходящиеся на 2005-2007 гг. Как показала практика, злоупотребление механизмом перекрестного субсидирования (в отдельных случаях тарифы для населения были в 40-50 раз ниже тарифов для предприятий), даже для решения краткосрочных социальных проблем водообеспечения, приводит к значительному сокращению потребления воды промышленными пользователями, многие из которых начинают создавать собственные водозаборные мощности и отказываются от услуг водоканалов. Такая ситуация приводит к сокращению доходной базы водоканалов и усугубляет проблему избыточных мощностей, что в конечном итоге ведет к еще более резкому увеличению тарифов для населения (как это произошло в Молдове, Украине и ряде регионов России).

Косвенное перекрестное субсидирование. По-прежнему имеют место неплатежи за услуги водоснабжения и водоотведения, которые по сути также являются одной из форм перекрестного субсидирования (одна группа потребителей платит за другую). Это относится не только к населению, но и к бюджетным организациям, которые во многих ННГ являются наиболее злостными неплательщиками. Водоканалам редко разрешается списывать безнадежную задолженность, возникшую в

⁴ Например, в Одессе (Украина) после сокращения правительством коэффициента соотношения водного тарифа для предприятий и для населения (т.е. по сути перекрестного субсидирования) с 5 до 1,5 собираемость платежей с населения упала с 90% до 45% (по данным Одесского водоканала).

результате неплатежей, но при этом они не могут и отключать неплательщиков. Местные власти склонны сохранять такую систему, так как она дает им дополнительные рычаги влияния на водоканалы и население. Однако негативные аспекты подобной политики очевидны: она подрывает платежную дисциплину, создает "непрямые" финансовые отношения между водоканалами и муниципальным бюджетом, увеличивает финансовую нагрузку на предприятия водного хозяйства и чревата высоким риском долгосрочных политических осложнений для местной администрации, так как неплатежи быстро превращаются в привычку, от которой очень трудно отказаться.

Привилегированные группы потребителей. Отдельные группы потребителей (ветераны войны, пенсионеры, инвалиды и т.д.) имеют льготы по тарифам на водоснабжение (как правило, в размере 25%, 50% или 100%) вне зависимости от уровня доходов. В отдельных ННГ число льготников достигает 30% (данные Всемирного банка за 2000 г.). Эта форма субсидирования, которая не имеет практически ничего общего с социальной защитой, является пережитком прежней административной системы. Однако именно ее замена на схемы социальной поддержки, отвечающие духу времени, представляет собой самую сложную задачу. В некоторых странах (Казахстане, Киргизстане) такие льготы были трансформированы в прямые денежные субсидии, но не для всех групп льготников. Правительства всех ННГ осознают негативные последствия существования данной системы, однако традиции и отсутствие политической воли препятствует коренным преобразованиям в этой области. Одна из причин заключается в том, что решения о предоставлении льгот для большинства привилегированных категорий населения принимаются на национальном уровне и не могут корректироваться на местах. Поэтому водоканалам в дополнение к невозмещаемым затратам приходится вести базы данных по льготникам, следить за затратами, относящимися к такому субсидированию, и практически ежегодно требовать от получателей льгот переоформления прав на их использование. В условиях же, когда льготы финансируются за счет средств государственного бюджета, у водоканалов возникает соблазн искусственно раздувать стоимость их предоставления. Однако, судя по всему, ликвидация системы, предусматривающей существование привилегированных групп потребителей, в ближайшем будущем невозможна.

Жилищные субсидии. Эта форма социального содействия широко распространена в России и Украине и с некоторыми видоизменениями также используется во всех других ННГ. Система жилищных субсидий

предусматривает установление предельной доли семейного дохода, которая может быть направлена на оплату всех коммунальных услуг. Недостающая разница компенсируется из местного или федерального бюджета. Опыт использования этой системы в России оказался успешным, однако, она несет в себе ряд проблем для водного сектора. Во-первых, субсидии не касаются напрямую услуг водоснабжения и водоотведения. Поскольку вода является относительно недорогим ресурсом по сравнению с электричеством, централизованным районным отоплением и другими коммунальными услугами, а ее доля в общем объеме услуг составляет около 5-10%, экономия воды и ее рациональное использование не являются для потребителя приоритетом. Во-вторых, уровень потребления определяется санитарными нормами и зависит от жилищных условий. Норма потребления варьируется от 40 литров на человека в сутки для потребителей без подключения до 300 литров для жильцов многоквартирных домов с горячим и холодным водоснабжением и канализацией. С учетом последней категории потребителей неизбежно возникает вопрос о том, действительно ли жилищные субсидии ориентированы на нужды неимущих, которые редко могут похвастаться хорошими жилищными условиями. В-третьих, уровень субсидии соотносится не только с доходом, но и с платежами за все коммунальные услуги, включая электроэнергию, центральное отопление, обслуживание квартир и вывоз твердых бытовых отходов. Таким образом, имеет место субсидирование роста потребления таких услуг (учитывая высокие нормы потребления), что снижает стимулы к экономии. Эти проблемы должны быть учтены в ходе усовершенствования механизмов системы жилищных субсидий.

Адресные перечисления для неимущих. Следуя опыту Молдовы, Россия планирует реализовать пробный проект адресных перечислений в оплату стоимости коммунальных услуг для неимущих граждан. Лежащая в основе этой системы концепция заключается в том, что получатели будут увеличивать объемы потребления более насыщенных услуг при одновременном снижении потребления тех услуг, которые являются менее необходимыми. Однако такой подход не учитывает личные предпочтения, и результатом его применения может стать, например, водопотребление на уровне ниже санитарно-гигиенических потребностей индивидуума или его семьи из-за его замещения более насыщенными (с точки зрения такого индивидуума или семьи) товарами или услугами. Например, Молдова, которая в свое время ввела подобные перечисления для определенных групп потребителей,

впоследствии заменила их прямыми перечислениями компаниям, предоставляющим услуги водо- и теплоснабжения и за электроэнергию. Кроме этого, из-за отсутствия политики отключений и систематического прощения задолженности малообеспеченных граждан успех применения подобной системы представляется маловероятным.

3.6 Нефинансируемые обязательства предприятий водного хозяйства в ННГ

Критическая проблема водного сектора в ННГ заключается в том, что он унаследовал многочисленные обязательства в отношении качества воды и уровня обслуживания, которые не подкреплены соответствующим финансовым наполнением. Как уже было указано выше, операторы, предоставляющие услуги водоснабжения и водоотведения, чаще всего не получают адекватной компенсации за обслуживание малообеспеченных и льготных категорий граждан, бюджетных организаций и прочих потребителей, охватываемых социальными программами, имеющими отношение к водопотреблению. Кроме этого, операторы располагают чрезвычайно ограниченным набором доступных им средств воздействия на должников и по закону не имеют права снижать уровень обслуживания или предпринимать иные меры для его корректировки с учетом платежеспособности населения. Как правило, водоканалы вынуждены выполнять функции социальных служб, не имея средств, необходимых для покрытия стоимости предоставления соответствующих услуг. Иногда водоканалы даже ведут базы данных, в которые заносятся сведения о доходах обслуживаемых потребителей. Такая практика требует серьезных расходов и отвл

Нефинансируемые природоохранные обязательства также сковывают развитие водного хозяйства. В ННГ до сих пор действуют СНиПы, разработанные еще в советское время в середине 1980-х годов и являющиеся обязательными для всех проектов реконструкции и строительства новых объектов. Дополнительные ограничения определены стандартами качества воды (ГОСТом 2874-82 "Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством" и СН 245-71, где оговариваются санитарные нормы для сбросов сточных вод с требованиями к их очистке). Все эти документы с незначительными изменениями продолжают действовать в ННГ. Даже в максимально благоприятных условиях водоканалы не способны

соблюдать эти слишком жесткие стандарты и вынуждены платить штрафы за их нарушение, что увеличивает производственные расходы.

4. КАК ПРОВОДИТЬ РЕФОРМУ?

Эта глава содержит описание основных элементов реформы тарифов в виде контрольного перечня. Схема в конце документа обобщает мероприятия в рамках процесса разработки тарифов и их последовательность.

Регулирование затрат и соответствующих тарифов

- Система информации о производственно-финансовой деятельности сектора установлена и работает

Невозможно проводить реформу в условиях дефицита информации о производственной и финансовой деятельности предприятий водоснабжения и канализации. Информация о водоканалах представляет собой тот необходимый инструмент, который обеспечивает: (i) Руководителей и работников коммунальных организаций и предприятий - средствами для идентификации участков работы, которые следует усовершенствовать, принятия реалистичных целей и убеждения властей в необходимости осуществления изменений и разработки реальных инвестиционных планов, а также средствами для разработки и подготовки проектов; (ii) Центральные и региональные органы планирования - средством для идентификации тенденций и потребностей в инвестициях; (iii) Потребителей - средством для оценки финансовых показателей и показателей качества услуг, предоставляемых компанией, которая осуществляет водоснабжение и канализацию; (iv) Потенциальных инвесторов и заинтересованных партнеров - средством для определения эффективности функционирования и потенциала жизнеспособности компании. (v) Международных доноров - информацией, определяющей приоритетные направления мер по вмешательству, обеспечению инвестиционной поддержки и технического содействия.

□ **Идентификация всех затрат оператора и определение целевых параметров окупаемости**

Окупаемость становится ключевым фактором финансовой устойчивости водоканалов. Структура затрат оператора складывается из операционных расходов, амортизации и затрат на привлечение и обслуживание капитала. Цель регулирования – добиться полной окупаемости в текущий период и обеспечить четкий прогноз будущих затрат, так как водоканал оказывает услуги до того, как получает за них оплату. Особое внимание следует уделить вопросу учета амортизации, так как она должна отражать реальные затраты, необходимые для замены оборудования, а не стоимости основных средств на основе балансовой стоимости основных средств. Такой подход может потребовать пересмотра системы учета основных средств, применяемых в настоящее время.

□ **Классификация затрат с разбивкой на постоянные (подключение) и переменные (потребление)**

Различные элементы тарифной структуры содержат разные экономические компоненты механизма оказания услуг и могут подкрепляться разными экономическими инструментами. Понятно, что воду можно и нужно измерять. Однако цена за единицу воды складывается из двух видов затрат, связанных с ее производством и распределением, - постоянных и переменных. Постоянные затраты связаны с управлением предприятием, содержанием сети, а также с обслуживанием и увеличением числа подключений. Переменные затраты включают в себя все затраты, относящиеся к производству, обработке, транспортировке воды и ее доставке конечному потребителю. Система тарифов на услуги по водоотведению для населения может иметь ту же структуру, что и тарифы на водоснабжение. Специалисты-практики и экономисты, занимающиеся водным хозяйством, в целом соглашаются с тем, что структура тарифов должна отражать структуру затрат.

Соответственно, для каждого из двух видов затрат используются свои средства экономического стимулирования:

- Для постоянных затрат цель заключается в их снижении до разумного уровня и создании стимулов для дополнительного сокращения при одновременном предотвращении снижения охвата услуг и ограничении доступа к чистой воде и адекватному водоотведению. Эти затраты связаны с функцией

услуг водоснабжения и водоотведения в качестве общественных благ.

- Переменные затраты преимущественно имеют отношение к интересам потребителя: стоимость предоставления услуг пропорциональна объему водопотребления. Разумное ценообразование и обоснованная тарифная политика могут обеспечить потребление на уровне, соответствующем реальным нуждам пользователей, и предотвратить чрезмерное потребление. Данный компонент затрат связан с функцией услуг водоснабжения и водоотведения в качестве частного блага.
- **Утверждение классификации затрат регулирующим органом**

Для целей регулирования важно иметь возможность без затруднений отслеживать элементы затрат и производства. Следить за затратами, как правило, несложно, поскольку большая их часть представлена заработной платой или платежами третьим сторонам (напр., электроэнергетикам или другим поставщикам товаров и услуг). Что же касается результатов производственной деятельности, то их отслеживать гораздо сложнее, учитывая текущие условия в ННГ (напр., отсутствие приборного учета на узлах водоподготовки, распределения и потребления воды). Таким образом, обоснование затрат и их соотнесение с производством превращаются в непомерно сложную для собственника или регулирующего органа задачу и могут стать поводом для чрезмерного контроля и ненужных "аварийно-спасательных" инициатив по предотвращению злоупотреблений. Адекватное регулирование способно разрешить этот конфликт интересов.

Одновременно с этим регулирующий орган может оказаться неспособен идентифицировать некоторые затраты водоканала в качестве необоснованных. Так часто происходит с безнадежной задолженностью или пенями за просрочку оплаты. Кроме этого, все затраты связаны с рисками, которые водоканалы/операторы должны оценивать и должным образом доводить до сведения регулирующего органа. Все случаи превышения сметы операционных затрат, изменений в стоимости сырья и материалов (преимущественно это относится к электроэнергии) и величине тарифов, снижения спроса (и, соответственно, доходных поступлений), возникновения форс-

мажорных обстоятельств и загрязнения окружающей среды вместе с сопутствующими штрафными санкциями и расходами по ликвидации последствий загрязнения должны тщательно отслеживаться с определением ответственных за соответствующие риски совместными усилиями регулирующего органа и водоканала.

□ **Выбор модели регулирования ("затраты плюс", фиксирование предельных тарифов)**

Регулирующий орган⁵, устанавливает систему определения режима регулирования естественной монополии и контроля за его соблюдением. Ниже обобщены наиболее распространенные методы в рамках этой схемы:

Регулирование нормы доходности/прибыли ("затраты плюс")

Метод регулирования по принципу "затраты плюс" (cost plus) призван обеспечивать операторам возможность покрывать свои затраты. Он достаточно прост для всех вовлеченных сторон (регулирующего органа, оператора и потребителей), но имеет один существенный недостаток, заключающийся в асимметрии информации во взаимоотношениях между регулирующим органом и оператором. Оператор, работающий по схеме регулирования, привязанной к себестоимости услуг, имеет основания для завышения затрат, вложения чрезмерных или недостаточных инвестиций в инфраструктуру обслуживания и перекрестного субсидирования различных категорий потребителей (если снижение уровня услуг не допускается). Кроме того, у оператора нет объективных стимулов к снижению затрат, поскольку показатели прибыли, как правило, установлены на уровне определенного процента от затрат.

Регулирование нормы доходности вписывается в механизмы краткосрочного регулирования, традиционно используемые в ННГ. Регулирование по принципу "затраты плюс", как правило, вводится в

⁵ Для целей настоящего анализа термин "регулирующий орган" обобщенно обозначает организацию, осуществляющую контроль над деятельностью предприятия водного хозяйства и устанавливающую для него тарифы. Кроме этого, регулирующий орган обычно вводит нормы, следит за их соблюдением, осуществляет контролирующие функции и т.д. В качестве регулирующего органа может выступать специально созданная для этого структура или даже сам собственник.

действие на один год или даже на более короткий срок. Таким образом, исключается возможность корректировки тарифа в связи с, например, удорожанием электричества, поскольку оно будет учитываться уже в следующем цикле расчета тарифа. Результатом использования этой схемы является определенная отсрочка корректировки тарифов и увеличение кредиторской задолженности оператора, а регулирующий орган получает возможность определять и изменять не только норму доходности, но и суммы статей, принимаемых к возмещению и включаемых в тариф. Негативные стороны схемы "затраты плюс" могут быть частично нейтрализованы работой на условиях так называемого "контракта по результатам производственно-финансовой деятельности" (т.е. на основе контрактов с оплатой по результатам за счет будущей экономии – см. ниже), однако при этом оператор в любом случае вынужден ориентироваться на краткосрочную перспективу.

Из-за надежности данной схемы с точки зрения инвесторов, а также ее простоты и прозрачности (для целей регулирования нормы доходности) она широко используется в Канаде, Японии, США, Гонконге и многих других странах, включая все ННГ.

Фиксирование предельных тарифов (price cap)

Эта схема регулирования предусматривает установление предельного лимита расценок для потребителей. Она является более прогрессивной, чем методика "затраты плюс", так как стимулирует операторов контролировать затраты и одновременно с этим обеспечивает механизмы повышения эффективности. Поскольку регулируемый оператор всегда знает, какую максимальную цену он может устанавливать, экономия на затратах в течение периода ограничения цен превращается для него в компонент нормы доходности.⁶

Несмотря на то, что данный подход к регулированию стимулирует контроль затрат, что весьма желательно с социальной точки зрения, его использование может иметь и определенные негативные последствия. В принципе, если главным объектом регулирования является предельная цена, оператор может в качестве ответной меры урезать расходы по статьям, имеющим непосредственное отношение к качеству услуг, либо просто сократить объемы обслуживания. Кроме этого,

⁶ Поскольку формулы расчета тарифов корректируются в соответствии с оговоренным графиком, у оператора появляется стимул повышать эффективность за счет средств, высвобождаемых в результате полученной экономии в течение соответствующего периода.

данный подход не снимает проблему асимметричности информации. Более того, регулирующий орган в этом случае должен быть хорошо знаком с операционной практикой оператора, а также с его расходами и инвестиционными потребностями. Соответственно, регулируемый оператор может использовать стратегию на дезинформирование регулирующего органа, предоставляя ему заведомо неадекватную информацию. Кроме этого, стимулы, влияющие на эффективность деятельности компании, в начале тарифного цикла и в его конце существенным образом отличаются друг от друга.

Установление адекватного предела цены представляет собой исключительно сложную задачу для регулирующего органа. Если он зафиксирован на очень низком уровне, это может создать проблемы в том, что касается инвестиций и необходимой экономии, а предпринимаемые оператором меры по контролю за затратами способны привести к ликвидации многих малорентабельных услуг (таких, как обслуживание колонок) либо вылиться в так называемое "снятие сливок" (когда высококачественные услуги предоставляются только определенной группе потребителей). В случае же установления регулирующим органом чрезмерного числа контрольных параметров для нейтрализации негативных сторон схемы предельных цен он рискует оказаться перегруженным операционными показателями, требующими анализа, и невыполнимыми задачами по отслеживанию работы оператора.

Фиксирование предельных цен – более долгосрочная схема по сравнению с методикой "затраты плюс". Обычные сроки составляют от трех до пяти лет. Схема наиболее распространена в Великобритании, Аргентине, Малайзии, Новой Зеландии, Чили и Перу.

□ Создание адекватной базы для регулирования

Институциональная цель реформы водного хозяйства заключается в разделении функций владельца, связанных с регулированием, принятием стратегических решений и собственно организацией работы оператора. Текущее совмещение функций, при котором владелец принимает стратегические решения, осуществляет регулирование, устанавливает тарифы, а также планирует и финансирует инвестиционные программы, не особо заботясь о состоянии деятельности и финансовом положении водоканала, приводит к конфликту интересов. Тотальный контроль должен быть заменен адекватными стимулами и прозрачной системой регулирования, гарантирующей их действенность. Политики и выборные органы

должны разрабатывать стратегию и обеспечивать общее руководство, не вмешиваясь в экономические и операционные аспекты функционирования сектора. Существует два инструмента решения данного конфликта интересов: контракт по результатам производственно-финансовой деятельности и регулирующий орган.

Контракт по результатам производственно-финансовой деятельности

Контракт по результатам производственно-финансовой деятельности представляет собой официальный многолетний договор между оператором коммунальных услуг и муниципальными властями, по условиям которого оператор обязуется показывать определенные и поддающиеся отслеживанию целевые показатели в отношении уровня и качества обслуживания, управления и операционной эффективности, финансовых результатов и инвестиций. Муниципальные власти, со своей стороны, обязуются оказывать оператору помощь в реализации этих целей, – например, своевременно санкционируя повышение тарифов или предоставляя содействие в финансировании инвестиций. Переговоры по контракту по результатам производственно-финансовой деятельности начинаются за несколько (напр., пять) лет до его заключения. Такой контракт должен быть "живым" документом – при неизменности общей стратегии, лежащей в его основе, периодически может возникать необходимость пересмотра положений договора в связи с непредвиденными обстоятельствами. В договоре должны быть определены целевые показатели в поквартальной, полугодовой или годовой разбивке по следующим направлениям:

- Повышение эффективности организации и обучение персонала;
- Внедрение усовершенствованных систем управления и контроля;
- Повышение качества обслуживания потребителей и эффективности коммерческих направлений деятельности;
- Повышение эффективности производства и использования ресурсов; внедрение приборного учета, снижение водопотребления через регулирование спроса; сокращение потерь воды за счет улучшения контроля, снижение объемов неучтенной воды; установление нормативов административных, хозяйственно-технических и операционных затрат.
- Прогнозирование доходов, включая уровни тарифов (предпочтительно с расчетом по индексным формулам); и

- Определение уровня ежегодных инвестиций, подготовка общей инвестиционной стратегии и планов конкретных инвестиций.
(Всемирный банк, 2000 г.)

Контракт по результатам производственно-финансовой деятельности определяет оператора коммунальных услуг в качестве хозяйствующего субъекта и оговаривает пределы ответственности и разграничение функций между всеми участниками процесса. Целевые показатели вместе с сопутствующими штрафными санкциями и поощрительными стимулами (в дополнение к экономическим механизмам, встроеным в структуру тарифов) укрепляют дисциплину и идентифицируют области, требующие особого внимания (качество услуг, качественные параметры сбросов, минимальный уровень услуг). Целевые показатели должны быть одновременно достижимыми и требующими серьезных усилий со стороны оператора.

В условиях децентрализованного регулирования возникает проблема отсутствия адекватных регулирующих механизмов на местном уровне, результатом чего становится развитие коррупции в сочетании с другими последствиями информационной асимметрии. С другой стороны, создание регулирующего органа (см. ниже) может быть нежелательным вариантом для местных властей из-за опасений в отношении возможной утраты самостоятельности в принятии решений. Кроме этого, контракт по результатам производственно-финансовой деятельности могут быть дорогим удовольствием, если в каждом конкретном случае они разрабатываются на индивидуальной основе. Без соответствующего опыта сложно учесть все значимые детали, а слишком большое их количество может отвлечь внимание от целей контракта как таковых. Определенную поддержку здесь могло бы оказать центральное правительство путем содействия отдельным инициативам, направленным по получению более детальной информации о результатах работы операторов, и помощи в разработке тарифов, включая сравнительный анализ показателей, правовую оценку и типовые формы контрактов по результатам производственно-финансовой деятельности, способствуя, таким образом, постепенному внедрению системы таких контрактов в водном хозяйстве.

Регулирующий орган

Еще один способ разрешения конфликта интересов – создание регулирующего органа на национальном уровне, выступающего в

качестве посредника между оператором и разработчиками общей стратегии, с одной стороны, и оператором и потребителями – с другой. Создание регулирующего органа не исключает использования контрактов по результатам производственно-финансовой деятельности. Регулирующий орган может курировать отдельные сегменты (как это имеет место в большинстве ННГ в случае с энергетическими комиссиями, отвечающими за электро- и газоснабжение, а также центральное отопление) или секторы - например, только водное хозяйство (Англия, Чили), либо являться диверсифицированным и отвечать за работу со всеми видами коммунальных предприятий (такая система действует в США, Австралии и ряде других стран).

Существует несколько убедительных аргументов в пользу создания национального регулирующего органа. Во-первых, это позволяет провести границу между сиюминутными политическими решениями и экономическими соображениями. Учитывая медленную окупаемость и длительные сроки реализации проектов инвестиций в водном секторе, инвестиционный режим должен быть стабильным, и независимый орган как никто другой способен обеспечить такую стабильность и устойчивое поддержание принципов конкуренции.

Обеспечить автономность регулирующего органа можно с помощью:

- Предоставления четких полномочий от имени правительства
- Прозрачности процесса назначения ответственных сотрудников
- Гарантирования стабильности их работы в течение срока полномочий (невозможность освобождения от должности, кроме как в случае особо оговоренных нарушений), и
- Гарантированное финансирование.

При принятии решения о создании регулирующего органа правительство должно обеспечить сбалансированное сочетание его автономности и подотчетности за счет введения порядка ежегодной отчетности о результатах деятельности и выполнении бюджета, прозрачного механизма принятия решений и других мер.

Основные функции регулирующего органа могут включать в себя выдачу разрешений на ведение деятельности, определение тарифов, урегулирование споров, отслеживание работы операторов, взаимодействие с потребителями, консультирование соответствующих ведомств и местных органов, а также установление штрафных санкций и стимулов.

ННГ должны сделать принципиальное решение о регулировании тарифов. Либо это отдельный регулирующий орган, либо муниципальное регулирование на базе контракта по результатам производственно-финансовой деятельности.

□ **Организация прозрачного процесса согласования новых тарифов**

Прозрачность и простота процесса согласования новых тарифов гарантирует их успешное введение. Прежде чем установить тариф, регулирующий орган должен собрать и проанализировать существенный объем информации. Процесс принятия решения занимает значительное время (например, до года в Чили и около трех лет в Великобритании). Ниже приведено краткое описание действующего в Чили порядка.

Порядок установления тарифов в Чили

(i) Проведение тарифных исследований регулирующим органом и оператором. Регулирующий орган и оператор проводят тарифные исследования - независимо друг от друга, но в соответствии с едиными требованиями. За 12 месяцев до истечения срока действия текущих тарифов регулирующий орган информирует оператора об условиях проведения тарифного исследования и публикует их в открытой печати. В условиях оговариваются объекты для изучения (производство воды, распределение воды, сбор и обработка сточных вод), а также критерии для функционирования и расширения, оценки спроса, качества воды и обслуживания потребителей, оценки стоимости неочищенной воды и расчета потребностей в капитале. Оператору и общественности дается 60 дней для представления комментариев и замечаний по условиям проведения тарифного исследования, а регулирующий орган обязан предоставить ответы на замечания в течение 45 дней. Регулирующий орган также разрабатывает "модель" для сопоставления с реальным оператором.

(ii) Согласование новых тарифов регулирующим органом и оператором. Регулирующий орган и оператор в присутствии нотариуса обмениваются отчетами по результатам тарифного исследования за пять месяцев до истечения срока действия текущих тарифов. Отчеты должны включать в себя краткое резюме, аналитическую часть и изложение результатов. В течение 30 дней оператор обязан проинформировать регулирующий орган обо всех вопросах, по которым у него имеется иное мнение. В случае неспособности урегулировать разногласия в течение 15-дневного согласительного периода регулирующий орган назначает комиссию в составе трех экспертов, заключения которой являются окончательными и обязательными для исполнения обеими сторонами.

(iii) Утверждение новых тарифов министерством экономики. За 30 дней до истечения срока действия текущих тарифов министерство экономики утверждает новые тарифы. Заключительным этапом процесса является опубликование тарифных формул в официальном печатном издании. Новые тарифы устанавливаются законом на срок в пять лет, а порядок их регулирования предусматривает механизм автоматической корректировки с учетом инфляции и иных непредвиденных обстоятельств.

Источник: Карлос Чавес и Мигель Кирога, 2002 г.

□

□ Введение официального порядка корректировки тарифов

Тарифы являются ключевым условием эффективного функционирования водного сектора. Отсутствие тарифной системы и процесса корректировки тарифов означает необходимость пересмотра контрактов либо предоставления инвесторами или владельцем дополнительных ресурсов. На сегодняшний день в ННГ не имеется опыта автоматической корректировки тарифов.

Существует три различных схемы корректировки тарифов:

- Индексация - один или несколько из компонентов тарифа корректируются с учетом себестоимости
- Периодический пересмотр - анализ и корректировка тарифа в соответствии с заранее определенным графиком
- Корректировка - в случае непредвиденных обстоятельств (природных бедствий, финансовых кризисов, неожиданных изменений в законодательстве и т.д.).

При разработке механизмов корректировки регулирующий орган обязан проследить за сохранением стимулов к повышению эффективности работы без искажения ее целевых ориентиров. Ниже представлено краткое описание французской системы корректировки тарифов в рамках типового контракта:

Порядок корректировки тарифов во Франции

Тариф устанавливается и автоматически корректируется на протяжении всего срока действия контракта. Исходная величина тарифа устанавливается муниципальным органом по результатам тарифного исследования, после чего тариф автоматически корректируется по согласованной тарифной формуле для учета непредвиденных обстоятельств, лежащих вне пределов контроля оператора, включая инфляцию и изменение других регулируемых тарифов (на электричество, энергоресурсы и т.д.), ставок налогообложения и прочих заранее согласованных сторонами факторов в составе структуры затрат оператора.

Индексация тарифов осуществляется по формуле:

$$P_n = P_0 [a + b (E.T_n / E.T_0) + c(S_n / S_0) + \dots]$$

где P_n обозначает тариф на момент n , P_0 – тариф на момент 0. Сумма коэффициентов ($a + b + c + \dots = 1$). Фиксированный компонент тарифа (a) не может превышать 0,1. Все другие коэффициенты соответствуют расходам на оплату труда (S), энергоресурсы (E) и прочие статьи без налогов и социальных отчислений.

Источник: Cahier des charges type, 1980 г.

Корректировка тарифов не имеет ничего общего с перераспределением рисков и не учитывает риски, связанные с показателями работы предприятия (снижение качества или объемов предлагаемых продуктов/услуг), равно как и риск перерасхода средств в результате неэффективного управления (повышенные потери воды, производственные потери, перерасход энергоресурсов и т.д.).

4.2 Регулирование структуры тарифных ставок

□ **Определение адекватной структуры тарифных ставок для населения**

В большинстве тарифов присутствуют несколько или как минимум один из следующих элементов:

- **Единый тариф** (который иногда также называют "постоянным тарифом", "фиксированной ставкой" или "нормой потребления"). Единый тариф чаще всего либо устанавливается на едином уровне (в рамках категории потребителей или по конкретному региону) либо привязывается к какому-либо иному параметру потребителя (диаметр подводящего трубопровода или пропускная способность приборов учета, стоимость объекта, число водопотребляющих устройств, размер участка и т.д.).
- **Тариф на подключение** - представляет собой разовый и, как правило, авансовый платеж за подключение потребителя к коммунальной сети водоснабжения или канализации. Большинство стран ОЭСР разграничивают тариф на подключение (разовые платежи) и фиксированный тариф (регулярные платежи). Критерии экономической эффективности указывают на то, что данный вид тарифа не следует использовать для возмещения затрат на общее развитие системы. В СНГ данный вид тарифа используется при подключении новых строений и потребителей. Во многих странах с развивающейся экономикой он также применяется при повторном подключении ранее отключенных потребителей.

При наличии системы замеренного водопотребления (приборов учета) добавляются следующие дополнительные элементы:

- **Волюметрический тариф** (за единицу объема), который при умножении на объем потребленной за период оплаты воды дает

сумму к уплате потребителем. Исходя из критериев экономической эффективности и природоохранных соображений, данный компонент в идеале должен обеспечивать возмещение всех затрат с варьированием в зависимости от нагрузки на систему (средней или пиковой) как в краткосрочном, так и в долгосрочном диапазоне. **Ступенчато-пропорциональный тариф**, определяемый нижней и (за исключением предельной ступени) верхней границей объема потребления для заданного уровня ставки. Для различных ступеней часто устанавливаются дифференцированные волюметрические ставки. Если ставка последовательно увеличивается или снижается сообразно увеличению объема потребляемой воды, такой тариф называется соответственно повышающейся или понижающейся ступенчато-пропорциональной ставкой.

- **Минимальный тариф**, обычно устанавливаемый в целях обеспечения финансовой стабильности оператора и предусматривающий взимание платы за оговоренный минимальный объем обслуживания в каждый период вне зависимости от того, был он востребован или нет.

(Источник: ОЭСР, "Цена воды", 1998 г.)

□ **Сбалансированное сочетание нормативного и замеренного водопотребления**

Замена широко используемой в ННГ системы на базе норм потребления, привязанной к расчетному объему потреблению на человека, на систему оплаты исключительно по фактическому объему потребления, при которой сумма счета за воду определяется показателями счетчика, имеет ряд негативных сторон. Во-первых, при высоких расценках на воду она может привести к сокращению потребления до уровня ниже санитарно-гигиенических норм. Во-вторых, в случае пропорционального преобразования всех единых тарифов в волюметрические из-за существенного снижения водопотребления (которое обычно следует за установкой приборов учета) операторы не смогут компенсировать свои постоянные затраты и будут вынуждены увеличивать ставки для возмещения потерь, которые, в свою очередь, будут опять же провоцировать снижение потребления. В-третьих, сети необходимо содержать вне зависимости от объемов потребления. Некоторые потребители, например, пользуются услугами водоснабжения на сезонной основе и, соответственно, оплачивают воду только по факту потребления, в связи с чем операторам придется

перекладывать бремя возмещения затрат по их обслуживанию на все другие категории потребителей.

Особого внимания требует система тарифов для граждан, проживающих в многоквартирных домах, так как в городах они составляют основную массу потребителей. Оператор не может отвечать за функционирование внутренней распределительной сети в жилом доме (по причинам как технического характера, так и связанным с вопросами прав собственности). Обслуживание внутренних сетей должно осуществляться объединениями жильцов или иными аналогичными государственными или частными структурами (ЖЭК, ДЭУ и т.д.). Задача же оператора сводится к заключению договора с такой организацией (четко оговаривающего все аспекты сотрудничества) и установке приборов учета. Эксплуатация внутренних сетей оператором может допускаться в небольших городах с незначительным количеством многоквартирных домов, однако для этого оператору могут потребоваться дополнительные кадровые и финансовые ресурсы.

- **Создание базы данных по потребителям; создание и опробование новой базы данных по подключениям; организация в составе водоканала подразделения, отвечающего за снятие показаний приборов учета**

Водоканал должен располагать адекватной базой данных по обслуживаемым потребителям. Комплексная база данных, содержащая всю необходимую информацию, поможет сделать состояние счетов более очевидным, упростит выявление неплательщиков и облегчит разработку и реализацию социальных программ для малообеспеченных граждан. Международный опыт показывает, что при использовании программ координации работы с клиентами с индивидуализацией потребителей по подключениям к сетям водоснабжения (и канализации) оператор должен иметь базу данных, содержащую как минимум информацию, необходимую для выставления счетов, включая фамилии и адреса потребителей, их идентификационные коды, коды приборов учета (если они имеются) либо иные сведения о жилище, показания приборов и информацию об оплате за предшествующие периоды. В настоящее время операторы в большинстве ННГ используют для этих целей систему регистрации граждан в органах

милиции⁷. Однако из-за фактической отмены регистрации во многих странах эта схема уже вряд ли является работоспособной, а обновление данных о жильцах в нынешних условиях невозможно. Вместе с тем, в ведении базы данных оператор должен ограничиваться той информацией, которая имеет отношение к обслуживаемым сетям. При использовании системы учета потребителей на базе подключений данные гораздо легче обновлять, поскольку все соответствующие элементы находятся в ведении оператора, и у него не возникает необходимости запрашивать информацию из других организаций. При этом она будет сопряжена с техническими системами оператора и обеспечивать возможность объединения данных по потреблению воды с информацией об оплате.

В некоторых ННГ система регистрации в органах внутренних дел продолжает действовать, и базы данных ведутся на хорошем уровне. В этих случаях отказываться от существующих схем вряд ли имеет смысл, и целесообразно продолжать их использование. Однако для оператора предпочтительнее быть независимым в том, что касается работы с потребителями, поэтому по возможности следует создавать собственные базы данных, исключая необходимость полагаться на сторонние источники информации.

□ **Определение объективного критерия для расчета норм водопотребления. Установка общих или домовых счетчиков для охвата потребителей без приборов учета**

В отсутствие приборов учета оператор вынужден устанавливать нормы, объективно определяющие объем потребления. Нормы потребления в расчете на человека не могут считаться адекватным механизмом, поскольку оператор не знает, сколько лиц проживает в каждой конкретной квартире. Вместо этого можно использовать данные местных органов, отвечающих за учет жилья, по метражу, количеству комнат и другим параметрам, которые легко проверяются⁸. Нормы и тенденции потребления среди потребителей без приборов учета могут

⁷ Регистрация в органах внутренних дел, являвшаяся обязательной для всех жителей в СССР (старое название – "*прописка*") являлась основным источником информации для муниципальных служб до 1992 года.

⁸ Здесь необходимо учитывать потенциальную проблему использования оператором информационной асимметрии для увеличения тарифа через изменения в классификации потребителей, что очень сложно проконтролировать.

существенно варьироваться, что требует организации оператором по согласованию с местными властями специальной программы тестирования для оценки обоснованной нормы потребления.

Для тех домов, оснащение которых приборами учета невозможно или запланировано на более поздний срок, необходимо установить домовые или общие счетчики. Структура тарифов для не оснащенных приборами учета потребителей должна включать в себя единый тариф на подключение и условно-переменный тариф в зависимости от условий проживания и метража. Ставка может периодически корректироваться с учетом показаний общего или группового счетчика. В отдельных случаях (когда объемы потребляемой воды незначительны или установка приборов учета технически невозможна) параметры водопотребления придется определять расчетным путем. Это также относится к случаям снятия счетчиков для калибровки или ремонта.

- **Проведение обсуждения с владельцем и местными властями вопросов реализации комплексной программы перехода на замеренное водопотребление; разработка и согласование адекватного механизма ее финансирования**

Ясная и четкая система замера водопотребления отвечает интересам сектора и общества в целом, а прозрачность информации о потреблении и производстве позволяет с точностью рассчитывать водные тарифы на основе предельных издержек, связанных с оказанием услуг. Это предотвращает использование водоканалами своего монопольного положения на рынке в ущерб потребителям и дает положительный экологический эффект за счет более рационального использования воды, что служит интересам общества.

По разделяемому многими специалистами мнению, замеренное водопотребление стимулирует более ответственный подход к использованию воды и снижение потерь. Сокращение спроса также помогает более точно оценить объем необходимых инвестиций в строительство новых водоочистных сооружений, трубопроводов и хранилищ. Кроме того, большинство современных тарифных формул и схем субсидирования для малообеспеченных слоев населения базируются на учете водопотребления.

Внедрение системы водопотребления среди промышленных предприятий и бюджетных организаций и ее обслуживание представляет собой несложную с технической точки зрения задачу. Сложнее обстоит дело с многоквартирными зданиями, учитывая

неопределенность с правами собственности и отсутствие института кондоминиумов. Счетчики горячей воды могут требовать более частой калибровки, а в отсутствие системы циркулирования горячей воды использование счетчиков может потребовать изменения всей концепции централизованного горячего водоснабжения. Кроме этого, наличие в одном и том же доме потребителей с приборами учета и без таковых может создать множество проблем для водоканала в случае прямого сбора платежей с потребителей. Поэтому использование двух разных тарифных систем для одного и того же здания или одной и той же группы потребителей является нежелательным.

□ **Оценка стимулов для перехода на замеренное водопотребление**

У **водоканалов** практически нет стимулов к введению учета водопотребления. Во-первых, это создает дополнительные затраты для предприятия. Кроме этого, в отсутствие системы учета оператор может устанавливать любые нормы и корректировать тарифы с учетом этих норм для покрытия своих затрат путем простого переноса бремени потерь и неэффективной организации своей работы на нормы потребления и тарифы. К тому же, большинство систем изначально имеют значительные избыточные мощности. В этих условиях низкий уровень водопотребления может привести к увеличению энергозатрат и расходов на техническое обслуживание (с учетом переизбытка мощностей), что снизит эффект экономии от сокращения объемов потребления воды. **Потребитель** же, напротив, заинтересован в замеренном водопотреблении, так как в этом случае он платит только за потребленное количество воды, а не за всю воду с учетом ее потерь в процессе распределения. Впрочем, краткосрочные преимущества для потребителей с приборами учета (в противовес потребителям без таковых) сводятся на нет после поголовной установки счетчиков⁹. **Муниципальные власти** также могут быть заинтересованы в установке приборов учета, поскольку это обеспечивает экономию ресурсов и сокращает объем необходимых регулярных мер по развитию

⁹ Сначала все потребители с установленными приборами учета платят меньше благодаря сокращению потребления, при этом им не приходится также оплачивать стоимость подключения и потери. После 100-процентного перехода на замеренное водопотребление пользователи будут оплачивать снятие показаний, калибровку и замену приборов, а нынешнее перекрестное субсидирование (в форме оплаты потребителями без приборов учета всех потерь и манипуляций с показаниями счетчиков) прекратит свое существование.

системы (учитывая существенное снижение спроса при введении замеренного водопотребления), способствуя формированию эффективной политики защиты интересов потребителей и внедрению других социальных мер.

Переход на замеренное водопотребление может нарушить финансовый баланс оператора. Программы рационального водопользования должны осуществляться в тесной координации с водоканалами. Прогнозирование спроса и планирование инвестиций неизбежно сказываются на водных тарифах. Четкая увязка объемов и сроков инвестиций со спросом может обеспечить значительную экономию воды и снижение соответствующих затрат. Также весьма важны технические средства экономии воды. Однако быстрое сокращение спроса (что типично для ННГ) может отрицательно сказаться на финансовом балансе предприятия, вынуждая его поднимать тарифы. При внедрении тарифной системы на основе замеренного водопотребления целесообразно рассмотреть возможность определенного увеличения цены за единицу объема (либо оплаты какого-либо компонента постоянных затрат) при одновременном обеспечении стабильности общей стоимости воды.

□ Определение стандарта учета водопотребления

Необходимо определить стандарты учета водопотребления и порядок установки приборов учета. Результатом нескоординированной установки счетчиков может стать их неудовлетворительная работа, а также неточность показаний и возможность манипуляций с ними. Должны быть установлены общенациональные стандарты для индивидуальных счетчиков и их технических характеристик. Оператор, со своей стороны, должен решить, как организовать снятие показаний. Для предотвращения манипуляций с показаниями счетчиков и несанкционированных подключений в договорах между водоканалами и потребителями должны оговариваться соответствующие штрафные санкции.

□ Признание и решение проблемы неплатежей

Неплатежи за коммунальные услуги представляют собой серьезную проблему для предприятий коммунальной инфраструктуры во всех ННГ. В большинстве из них законодательство предусматривает возможность отключения неплательщиков, но чаще всего такие меры рассматриваются как нецелесообразные по финансовым и техническим

соображениям¹⁰. Однако тот факт, что потребителям позволяется накапливать долги, ставит под сомнение готовность операторов принимать меры для обеспечения собираемости платежей. Отслеживание задолженности – неотъемлемая часть процесса выставления счетов. Чем меньше сумма долга, тем выше вероятность ее погашения. Усилия по обеспечению оплаты счетов имеют больше шансов на успех, если они сосредоточены на работе с "начинающими" неплательщиками. Если сумма задолженности невелика, ее можно рассматривать как проблему потребителя, тогда как при значительном объеме задолженности в сочетании с наличием других неоплаченных сумм долг превращается в проблему уже для самого оператора, угрожая его финансовой устойчивости. Как показывает опыт, действенным средством повышения платежной дисциплины и собираемости платежей и сокращения потерь воды являются программы разъяснительной работы с населением. Также весьма эффективной с точки зрения сбора платежей оказалась практика встреч представителей водоканала с потребителями, впервые допустившими неуплату.

Невысказание задолженности с малообеспеченных граждан может рассматриваться как одна из форм перекрестного субсидирования. Однако в долгосрочной перспективе этот подход контрпродуктивен, поскольку он подрывает платежную дисциплину и делает невозможным получение оплаты, так как люди привыкают не платить. Бюджетные организации также склонны не платить за услуги по водоснабжению и канализации, считая их частью общественной инфраструктуры. В таких случаях водоканалы во взаимодействии со своими владельцами должны предпринимать меры для взыскания долга с муниципальных властей.

В подобных обстоятельствах муниципальные органы или местные власти могут быть вынуждены ограничить объемы обслуживания или ликвидировать отдельные не приносящие дохода либо малорентабельные услуги, причем такие инициативы будут иметь политический аспект, учитывая возможное недовольство потребителей.

¹⁰ Так, водоканал Ростова-на-Дону инициирует отключение потребителя только после того, как срок невнесения платежей превышает два года. К этому моменту стоимость отключения эквивалентна упущенному за этот срок доходу.

□ **Определение адекватных принципов субсидирования**

Если рост тарифов неизбежен (а именно так складывается ситуация во всех ННГ), правительство должно выработать способ защиты интересов наиболее уязвимых слоев населения. Одновременно с этим оно должно обеспечить защиту всех без исключения потребителей от угрозы использования операторами своего монопольного положения через надлежащее регулирование и установление поддающихся контролю стандартов их работы. Помимо обязанности отчитываться перед регулирующим органом, операторы должны взаимодействовать с потребителями, предоставлять информацию и заранее оповещать потребителей о планируемых инициативах, которые могут затрагивать их интересы. Вкратце, социальная проблематика реформы тарифов включает в себя три основных вопроса: (i) обеспечение социальной защиты, в особенности, малообеспеченных слоев населения; (ii) установление стандартов обслуживания; и (iii) налаживание взаимодействия с потребителями.

Учитывая низкий уровень тарифов на водоснабжение и канализацию во многих из ННГ (так, в России расходы на воду составляют менее 1% от совокупного семейного дохода), возникает закономерный вопрос о том, насколько действительно необходимы субсидии на оплату услуг водоканалов. Рассмотрение правительством вопроса об отдельных субсидиях на воду может быть обосновано в тех ННГ, где стоимость воды достаточно высока (напр., в Молдове, в которой средние расходы на воду составляют 10%).

При росте бедности общественность будет требовать от регулирующего органа снижения тарифов до предела ниже уровня окупаемости затрат. В подобных обстоятельствах может возникнуть неизбежная необходимость введения адресных субсидий. Ключевые вопросы, связанные с такими субсидиями, включают в себя следующее:

- Субсидии должны быть приемлемыми с точки зрения текущего состояния муниципального или национального бюджета, а источники их финансирования должны быть заранее определены и оценены. Водоканалы являются коммерческими предприятиями и не могут отвечать за не подкрепленные финансово заявления и оказывать насильственно вмененные им в обязанность услуги, ведущие к возникновению дополнительных затрат и ухудшению показателей деятельности;

- Система субсидий должна быть прозрачной и нацелена на самых малообеспеченных потребителей;
- Размер субсидии следует устанавливать на уровне абсолютно необходимого минимума. Он не должен стимулировать чрезмерное потребление (другими словами, рост потребления не должен вести к увеличению размера субсидии);
- Система субсидий не должна подрывать стимулы для водоканалов.

□ **Оптимизация существующих систем субсидирования и переход к адресным субсидиям**

Местные власти должны очень осторожно подходить к реорганизации существующих схем субсидирования. Необходимо уделять самое тщательное внимание поддержанию стабильности и преемственности и предотвращению резких скачков в тарифах либо отмены субсидий для той или иной конкретной группы населения. Самый первый и при этом простой шаг заключается в создании прозрачных механизмов функционирования уже существующей системы субсидий. Большинство связанных с этим проблем могут быть решены путем заключения контракта по результатам производственно-финансовой деятельности между местными властями и водоканалом. В данном случае речь идет о прощении налоговой задолженности, предоставлении услуг малообеспеченным гражданам, политике неотключения, несвоевременных перечислениях по субсидируемым услугам, а также о многих других нефинансируемых обязательствах, которые по-прежнему возлагаются на водоканалы.

Заявленная программа субсидирования должна быть подкреплена соответствующими финансовыми ресурсами. Необходимо, чтобы органы власти брали на себя ответственность за реальное предоставление заявляемых льгот, а не просто давали новые обещания в дополнение к уже существующим и не работающим из-за отсутствия финансирования инициативам. Оптимальный подход – финансировать субсидии из общих налоговых поступлений. Эта схема используется в Чили, Аргентине, Австралии и ряде других стран. Средства могут аккумулироваться на национальном (как это делается в Чили) либо на местном уровне (как в Австралии и США). Таким образом обеспечивается минимальное нарушение нормального процесса работы водоканала. Вместе с тем, для правительства это наиболее сложный вариант.

Адресные субсидии – не только технически сложное, но и дорогостоящее решение. Правительствам ННГ может потребоваться организовать проведение общенациональных опросов и других исследований для оценки готовности населения платить за услуги с последующим сопоставлением полученных результатов с фактической стоимостью услуг. Также потребуются разработка альтернативных нынешней системе (привязанной к уровню дохода) критериев оценки права на получение субсидии – например, с учетом статуса занятости, наличия подключений к горячему водоснабжению и канализации и уровня перебоев в снабжении. Кроме этого, у правительства может возникнуть необходимость проанализировать вопрос роста тарифов в будущем с соответствующим увеличением числа потребителей, имеющих право на субсидию. Следует также понимать, что между потребителями с просто низким уровнем дохода и живущими за чертой бедности существует огромная разница, которая должна быть учтена при разработке механизма субсидирования.

В качестве альтернативного варианта правительство может принять решение отказаться от субсидирования тарифов, положившись вместо них на уже имеющиеся программы социального содействия. Возможно и одновременное существование обеих систем. В данном случае единственная проблема для правительства - сделать так, чтобы они не дублировали друг друга.

Цель регулирующего органа – обеспечить равный доступ к услугам водоснабжения и водоотведения. Это означает, что основной упор в социальной политике должен быть сделан на увеличение подключений к сетям и обеспечение внесетевого доступа там, где организация подключений невозможна или нецелесообразна. Одновременно с этим необходимо разработать минимальные стандарты водопотребления, которые могут выглядеть, например, следующим образом:

Минимальные нормы водоснабжения

На парижском совещании Консультационной группы по привлечению частного сектора в развитие инфраструктуры (PPIAF), состоявшемся в 2000 году, были предложено установить на централизованном уровне или оговаривать в контрактах следующие минимальные нормы:

- Минимальное давление – 1,5 бара (для предотвращения заражения)
- Минимальная норма расхода - 20 л на человека в сутки
- Продолжительность бесперебойных услуг – круглосуточно
- Качество воды – должно соответствовать стандартам Всемирной организации здравоохранения

Установление тарифа на подключение и минимальных норм делает социальную политику более прозрачной и справедливой по отношению к неимущим. Правительство может субсидировать минимальный пакет услуг для малообеспеченных полностью либо частично с оплатой непокрытого остатка на основе полной стоимости и потенциальным увеличением субсидий на водопотребление по медицинским показателям либо на иных основаниях.

Водоканал должен оказывать услуги в соответствии с установленными стандартами качества. Стандарты могут варьироваться в зависимости от конкретных местных условий, однако во всех случаях они должны основываться на использовании самых передовых технологий при одновременном учете фактора доступности для потребителя. Стандартный договор с потребителем должен определять права и обязательства обеих сторон. Что касается самих стандартов, то они должны быть разумными и реалистичными. Ни потребитель, ни регулирующий орган не могут позволить себе прощать оператору неудовлетворительное качество работы. Неспособность соблюдать установленные параметры качества может привести к ослаблению и других стандартов работы вплоть до полного коллапса системы, если не принимать своевременные и адекватные меры.

□ Взаимоотношения с потребителями

Будучи коммерческим предприятием, оператор заинтересован в том, чтобы его клиенты были довольны. Водоканалы в ННГ должны сделать потребителя своим равноправным партнером, так как именно он финансирует все аспекты их деятельности. Партнерские взаимоотношения помогут сократить число жалоб и увеличить

собираемость платежей за счет большей готовности потребителей платить за воду. Существует несколько методов развития отношений с потребителями, в том числе:

- Предоставление потребителям гарантированного доступа к важной информации
- Ответы на устные/письменные обращения потребителей
- Предоставление информации о плановых отключениях
- Распространение информации в процессе направления счетов потребителям
- Взаимодействие с потребителями и соответствующими общественными и другими объединениями и организациями (НГО, общества защиты прав потребителей и т.д.)

Водоканалы должны признать право потребителя на доступ к значимой информации, касающейся предоставляемых ему услуг, и необходимость его информирования о планах расширения, реконструкции и о других инициативах, которые могут оказать влияние на стоимость или стабильность услуг. Ключевая информация касается стоимости услуг.

По всем проектам с привлечением кредитов международных организаций, крупным инвестиционным проектам, а также планируемым изменениям в структуре и уровне тарифных ставок обычно проводятся публичные слушания. При организации таких слушаний о них, как правило, должно сообщаться в местных средствах массовой информации. Требования и порядок для слушаний определяются центральным правительством. Слушания позволяют задействовать два важных принципа: вовлечение общественности в процесс принятия всех значимых решений и прозрачность этого процесса. Результаты слушаний зависят от интересов ассоциаций по защите прав потребителей, НГО и других потребительских групп. Слушания могут обеспечить регулирующему органу или местной администрации более благоприятные условия для соблюдения общественных интересов. Однако, учитывая сложность решаемых вопросов и практически противоположные интересы вовлеченных сторон, процесс может оказаться весьма непростым.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Процесс внедрения новой системы потребительских тарифов

