

Об утверждении Комплекса мер по совершенствованию тарифной политики в сферах естественных монополий

Утративший силу

Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2007 года N 1279. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года N 302

Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 14.04.2010 N 302.

В целях реализации постановления Правительства Республики Казахстан от 20 апреля 2007 года N 319 "Об утверждении Плана мероприятий по исполнению Общенационального плана основных направлений (мероприятий) по реализации ежегодных 2005-2007 годов посланий Главы государства народу Казахстана и Программы Правительства Республики Казахстан на 2007-2009 годы" Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить прилагаемый Комплекс мер по совершенствованию тарифной политики в сферах естественных монополий (далее - Комплекс мер).

2. Центральным государственным органам:

- 1) принять меры по реализации Комплекса мер;
- 2) по итогам полугодия и года, не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, ежегодно представлять в Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий информацию о ходе реализации Комплекса мер.

3. Агентству Республики Казахстан по регулированию естественных монополий по итогам полугодия и года, не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, ежегодно представлять в Правительство Республики Казахстан информацию о ходе реализации Комплекса мер.

4. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

Премьер - Министр

Республики Казахстан

У т в е р ж д е н
п о с т а н о в л е н и е м

П р а в и т е л ь с т в а

		и повышение качества предоставляемых ими регулируемых услуг
Задачи	Комплекса мер	Совершенствование нормативной правовой базы регулирования, направленное на стимулирование повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий, создание условий для увеличения капитальных (инвестиционных) вложений в их активы и роста их инвестиционной привлекательности; формирование методологии расчета тарифов, стимулирующей субъектов естественных монополий на повышение производительности и оптимизацию затрат
Ожидаемые результаты		Повышение эффективности деятельности субъектов естественных монополий посредством разработки и реализации инвестиционных программ, направленных на модернизацию изношенных производственных активов и повышения качества управления (менеджмента) предприятиями; утверждение уполномоченным органом инвестиционных программ на среднесрочный и долгосрочный период, не менее пятидесяти субъектам естественных монополий; увеличение количества субъектов естественных монополий, работающих по среднесрочным и долгосрочным тарифам, до двадцати субъектов; применение при установлении тарифов метода сравнительного анализа (бенчмаркинга) в качестве пилотного проекта у субъектов естественных монополий, являющихся региональными электросетевыми компаниями; снижение количества аварий и повышение качества предоставляемых субъектами естественных монополий регулируемых услуг
Необходимые ресурсы и источники финансирования		Реализация Комплекса мер по совершенствованию тарифной политики в сферах естественных монополий потребует выделения средств из республиканского бюджета в 2008-2010 годах в размере 1117100 тыс. тенге

2. Введение

В отраслях, где задействованы субъекты естественных монополий (далее - субъекты), генерируются ресурсы по производству товаров и услуг для всей экономики страны и жизнеобеспечения населения. Субъекты поставляют воду и тепловую энергию, передают и распределяют электрическую энергию, транспортируют нефть и газ, оказывают транспортные и телекоммуникационные услуги.

С принятием Закона Республики Казахстан от 9 июля 1998 года "О естественных монополиях" (далее - Закон), последующих изменений, дополнений в него и соответствующих подзаконных актов, в Республике Казахстан в основном завершилось формирование законодательства о естественных монополиях, ставшее одним из действенных регуляторов экономической жизни и основой цивилизованных форм государственного регулирования в рыночной экономике.

Этапы формирования основ тарифного регулирования нашли свое отражение в нескольких программных документах реализованных в период с 2001 по 2007 годы.

Комплекс мер по совершенствованию тарифной политики в сферах естественных монополий (далее - Комплекс мер) разработан в целях определения дальнейших шагов развития тарифной политики и формирования эффективной системы государственного регулирования деятельности субъектов, направленной на их развитие и повышение качества предоставляемых ими регулируемых услуг.

3. Анализ современного состояния тарифной политики в сферах естественных монополий

В период с 2004 по 2007 годы в Закон и соответствующие подзаконные акты вносились принципиальные изменения и дополнения, направленные на совершенствование системы регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

В этом направлении уполномоченный орган был наделен функциями по утверждению технических и технологических норм расходов сырья, топлива, энергии, нормативной численности персонала, нормативных потерь субъектов естественных монополий, что стало первым этапом по формированию комплексного полноценного регулятора в сферах естественных монополий.

Услуги теплоснабжения были признаны сферой естественной монополии и в целях уменьшения затрат на топливную составляющую тарифа закреплена

обязанность субъектов отдельных сфер закупать "стратегические товары" (уголь, газ, мазут, дизельное топливо и электрическая энергия) только непосредственно у производителей данных товаров.

На законодательном уровне введено понятие инвестиционного тарифа, установление которого позволяет обеспечить доступ потребителей к регулируемым услугам вновь построенных и введенных в эксплуатацию новых производственных объектов. В Закон включена норма, позволяющая субъектам направлять на реализацию инвестиционных программ недоиспользованную часть затрат, заложенных в утвержденной тарифной смете в результате оптимизации затрат или применения более эффективных методов и технологий предоставления регулируемых услуг.

В целом, сформирована методологическая и нормативно-правовая база тарифного регулирования, адекватная уровню развития экономики страны и задачам по ее росту. Только за 2005-2006 годы были приняты 26 правил, 27 методик, 5 инструкций.

В соответствии с Законом к сферам естественных монополий отнесено тринадцать видов деятельности, которые включают в себя около пятидесяти видов регулируемых услуг. В настоящее время в сферах естественных монополий осуществляют свою деятельность более одной тысячи субъектов по одной тысяч шестисот четырнадцати видам регулируемых услуг, в том числе:

- 561 - в сфере водоканализационных систем;
- 359 - в сфере электро- и теплоэнергетики;
- 156 - в сфере транспорта;
- 41 - в сфере транспортировки нефти и газа;
- 3 - в сфере телекоммуникации;
- 1 - в сфере почтовой связи.

Состояние субъектов практически всех сфер, особенно коммунального сектора, характеризует низкий уровень инвестиций в модернизацию и обновление изношенных производственных фондов. Изношенные основные средства обновляются медленными темпами, по большинству базовых субъектов коммунального сектора коэффициент обновления основных средств не превышает 0,03 в год, в то время как среднегодовой износ, исходя из нормы амортизации, в энергетике составляет 4-5 %. Так, например, средний коэффициент обновления базового субъекта в сфере передачи и распределения электрической энергии АО "Западно-Казахстанская региональная электросетевая компания" за три года (2004-2006 годы) составил всего 0,0275. Ежегодный коэффициент обновления основных фондов базового субъекта в сфере теплоэнергетики АО "Астанаэнергия" не превышает 0,04 в год. Аналогичный показатель у базового предприятия в сфере водоканализационных систем ГКП "

Атырау Су Арнасы" составляет всего 0,01 ежегодно. Имеются факты отрицательного размера коэффициента обновления, когда сумма выбывших основных средств превышает сумму основных средств вновь введенных в эксплуатацию.

При этом динамика коэффициента обновления основных средств по большинству базовых субъектов за 2004-2006 годы сложилась положительная, что позволяет констатировать формирование тенденции устойчивого роста этого показателя. Вместе с тем, положительная динамика связана также с недооценкой стоимости эксплуатируемых основных средств.

Медленное обновление основных производственных фондов напрямую связано с недостаточным уровнем вложения инвестиций. Так, в 2006 году базовыми региональными субъектами сферы водоканализационных систем было инвестировано всего 1,1 млрд. тенге. Базовыми субъектами сферы передачи и распределения электрической энергии в 2006 году освоено капитальных вложений всего на сумму 11,6 млрд. тенге, при этом основная доля данных капитальных вложений (61 %) пришлась на системного оператора - АО "КЕГОК". Инвестиции в базовые предприятия теплоэнергетики за 2006 год составили 5,2 млрд. тенге.

Данная ситуация сложилась также и вследствие отсутствия интереса частного капитала к вложению инвестиций в сферу естественных монополий, причинами которого являются:

- 1) масштабный размер необходимых инвестиционных вложений;
- 2) длительность периода окупаемости инвестиций;
- 3) ограниченность "долгих" и достаточно "дешевых" кредитных ресурсов;
- 4) отсутствие ясности понимания проводимой тарифной политики в части окупаемости инвестиций.

Перечисленные факторы повлияли на имеющийся в настоящее время износ основных средств, который по всем сферам естественных монополий коммунального сектора в среднем составляет 60-65 %. В целом, динамика показателя износа по базовым субъектам коммунального сектора за 2004-2006 годы свидетельствует об отсутствии тенденции к его снижению.

Взаимосвязанной с состоянием производственных активов является и проблема высоких уровней потерь энергии в сетях субъектов. При этом в структуре себестоимости, включаемой в затратную часть тарифов, нормативные технические потери составляют до 50 %. Уровни нормативных технических потерь в среднем по базовым субъектам за 2006 год составили по электроэнергии - 15,7 %, по теплу - 20,7 %, по воде - 31,7 %. Фактические размеры потерь еще выше и доходят, к примеру, в водоснабжении до 60 %. Тенденция постоянного роста этих параметров была переломлена во втором полугодии 2006 года с

получением уполномоченным органом функций по утверждению нормативных технических потерь. В 2007 году уровни нормативных технических потерь снижены более ста субъектам. Однако для достижения показателей развитых стран необходимо принятие и реализация кардинальных комплексных мер технического, финансового и организационного характера.

Динамика показателей производительности труда в стоимостном и натуральном выражении у всех базовых субъектов коммунального сектора демонстрирует крайне слабую тенденцию роста. По многим предприятиям имеется снижение показателя объема выработки продукции (реализации услуг) в стоимостном выражении, приходящегося на одного работника. Это свидетельствует о наличии проблемы неэффективного менеджмента, которая более характерна для субъектов, являющихся государственными коммунальными предприятиями.

В целом ситуация в сферах естественных монополий показывает общность технических и финансовых проблем системного характера, это:

- 1) изношенность и технологическая отсталость производств, и связанные с этим низкая эффективность и потери;
- 2) недостаток инвестиционных ресурсов на модернизацию и неразвитость механизмов финансирования;
- 3) неэффективный менеджмент.

4. Цели и задачи Комплекса мер

Целью настоящего Комплекса мер является формирование эффективной системы государственного регулирования деятельности субъектов, направленной на интенсивное и эффективное развитие субъектов, адекватное требованиям экономической стратегии Республики Казахстан и повышение качества предоставляемых ими регулируемых услуг.

Задачами Комплекса мер являются:

- 1) совершенствование нормативной правовой базы регулирования, направленное на стимулирование повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности субъектов, создание условий для увеличения капитальных (инвестиционных) вложений в активы субъектов и роста их инвестиционной привлекательности;
- 2) формирование методологии расчета тарифов, стимулирующей субъекты на повышение производительности и снижение затрат.

5. Основные направления развития и механизм реализации Комплекса мер

Совершенствование нормативной правовой базы регулирования

Сноска. Подраздел с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 25.03.2009 № 393 .

Основой совершенствования нормативной правовой базы регулирования будет разработка проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О естественных монополиях и регулируемых рынках". Данный проект Закона будет включать в себя основные порядки регулирования и контроля деятельности субъектов, которые в настоящее время изложены в отдельных подзаконных нормативных правовых актах. В Закон предполагается внести нормы, раскрывающие на уровне законодательного акта принципы и основы механизма осуществления стимулирующего регулирования. В этом направлении в Законе будет регламентирована возможность применения, помимо действующего на сегодня затратного принципа формирования тарифов, метода сравнительного анализа (benchmarking), позволяющего при установлении тарифов учитывать степень эффективности деятельности субъектов.

В целях повышения мотивации субъектов к снижению неэффективных затрат и увеличению уровня инвестиций в Закон предполагается внесение норм, позволяющих регулируемым субъектам при выполнении установленных производственных показателей не исполнять в полном объеме тарифную смету, в частности по статьям, связанным с административными расходами без применения уполномоченным органом инструмента компенсирующего тарифа. При этом предполагается, что при рассмотрении заявок на утверждение нового тарифа в целях стимулирования к снижению затрат до 50 % от сэкономленных расходов будут включаться в затратную часть тарифа.

В целях снижения уровня потерь энергии в сетях в Законе предполагается отразить механизм по их поэтапному снижению до показателей мирового уровня, в том числе за счет сохранения в тарифе на определенный срок затрат на их компенсацию, исходя из действующего в настоящий момент уровня.

Для решения проблемных вопросов сферы теплоэнергетики в первую очередь, необходима разработка и принятие Закона Республики Казахстан "О теплоснабжении". Аналогичные законы разработаны и действуют в большинстве стран со схожими с Казахстаном климатическими условиями. Однако, несмотря на то, что сфера теплоэнергетики имеет свои принципиальные особенности функционирования, отличные от рынка электрической энергии, в Казахстане отдельного законодательного акта по вопросам теплоэнергетики, в настоящее время не имеется. В данном Законе необходимо осветить правовые аспекты планирования теплоснабжения, технического регулирования, контроля отпуска и

потребления тепловой энергии, изложить механизм нормативного регулирования в системах децентрализованного теплоснабжения.

Для активизации процессов реального обновления основного технологического оборудования и установки современных систем учета, контроля расхода энергии необходимо разработать и приступить к реализации отраслевой программы поддержки и развития теплоэнергетики, направленной на реконструкцию и модернизацию активов, снижение потерь, оптимизацию технико-экономических показателей, реализацию мероприятий по энергосбережению.

В целях стимулирования процессов повышения эффективности деятельности субъектов, находящихся в государственной собственности, в законодательстве Республики Казахстан целесообразно предусмотреть участие государственного органа, осуществляющего контроль и регулирование деятельности в сферах естественных монополий, в вопросах государственного регулирования в области концессии. За ним целесообразно закрепить функции по объектам и имущественным комплексам, находящимся в эксплуатации субъектов, в части формирования и внесения предложений по объектам концессии, по участию в рассмотрении и отборе концессионных проектов, а также по согласованию договоров концессии.

Таким образом, основными направлениями по совершенствованию нормативной правовой базы регулирования в предстоящий период будут:

1) разработка проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О естественных монополиях и регулируемых рынках", предусматривающего:

объединение основных действующих на уровне подзаконных актов, порядков;

регламентацию возможности применения, помимо действующего на сегодня затратного принципа формирования тарифов, метода сравнительного анализа (benchmarking), позволяющего при установлении тарифов учитывать степень эффективности деятельности субъектов;

механизмы повышения мотивации субъектов к снижению неэффективных затрат и увеличению уровня инвестиций;

2) разработка комплекса мер по развитию систем теплоснабжения;

3) совершенствование законодательства Республики Казахстан о концессиях.

Формирование методологии расчета тарифов, стимулирующей субъектов естественных монополий на повышение производительности и снижение затрат

Учет на уровне законодательного акта возможности применения, помимо действующего на сегодня затратного принципа формирования тарифов, метода сравнительного анализа (benchmarking), диктует необходимость отражения данного подхода и в методологической базе регулирования. Главным недостатком действующей затратной методологии формирования тарифов является способствование нерыночным стимулам увеличения затрат и отсутствие предпосылок к мотивации по оптимизации деятельности и технологий для повышения производительности труда.

В отношении субъектов предполагается при установлении тарифов учитывать степень эффективности их деятельности. В международной практике используются несколько моделей бенчмаркинга, например, метод скорректированных обычных наименьших квадратов и анализ данных методом инкапсуляции. Степень эффективности деятельности субъектов будет рассчитываться по ряду показателей. Например, для субъектов, являющихся региональными электросетевыми компаниями, возможно, будут учитываться такие показатели, как: плотность потребителей, протяженность сетей, в том числе по классам напряжения, территория обслуживания, географические и климатические условия осуществления деятельности, удельные потери электроэнергии, производительность труда на одного работника в натуральном и стоимостном выражении, операционные затраты, объем капитальных вложений и другие показатели, объективно характеризующие степень эффективности функционирования предприятий.

При этом в целях исключения возможности некорректного переноса бенчмаркинга в тарифное регулирование казахстанских компаний необходима его предварительная апробация на пилотном проекте. Пилотный проект будет реализован на региональных электросетевых компаниях. Для этого необходимо разработать соответствующую методику, учитывающую на основе лучших примеров мировой практики, казахстанские особенности и нюансы функционирования и развития субъектов.

6. Необходимые ресурсы и источники их финансирования

Источниками финансового обеспечения реализации настоящего Комплекса мер являются средства республиканского бюджета.

В республиканском бюджете на реализацию Комплекса мер будут предусмотрены 1117100 тыс. тенге, в том числе по годам:

2008	год	-	382	100	тыс.	тенге;
2009	год	-	370	000	тыс.	тенге;
2010	год	-	365	000	тыс.	тенге.

Объемы расходов на 2009-2010 годы будут уточняться в соответствии с Законом Республики Казахстан "О республиканском бюджете" на соответствующий финансовый год.

7. Ожидаемые результаты от реализации Комплекса мер

В результате реализации Комплекса мер по совершенствованию тарифной политики в сферах естественных монополий ожидаются:

повышение эффективности деятельности субъектов посредством разработки и реализации инвестиционных программ, направленных на модернизацию изношенных производственных активов и повышения качества управления (менеджмента) предприятиями;

утверждение уполномоченным органом инвестиционных программ на среднесрочный и долгосрочный период, не менее пятидесяти субъектам;

увеличение количества предприятий, работающих по среднесрочным и долгосрочным тарифам, до двадцати субъектов;

применение при установлении тарифов метода сравнительного анализа (бенчмаркинга) в качестве пилотного проекта у субъектов, являющихся региональными электросетевыми компаниями;

снижение количества аварий и повышение качества предоставляемых субъектами регулируемых услуг.

8. План мероприятий по реализации Комплекса мер

Сноска. Раздел 8 с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 25.03.2009 № 393 .

№ п/п	Мероприятие	Ф о р м а завершения	Ответственные за исполнение (реализацию)	Сроки исполнения (реализации)	Предполагаемые расходы* (млн. тенге)	Источники финансирования
1	2	3	4	5	6	7
1.	Формирование предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан о концессиях	Предложения в Правительство Республики Казахстан	АРЕМ, МЭБП, АИС	I квартал 2008 года	Не требуются	
2.	Проведение анализа возможного сценария второго этапа унификации тарифов на услу-	Информация в Правительство	АРЕМ, МЭБП, МТК,	I квартал		

	ги магистральной железнодорожной сети по видам сообщений	Республики Казахстан	МИТ, МЭМР, МСХ	2008 года	Не требуются	
3.	Разработка Методики расчета тарифов на услуги по передаче электрической энергии по сетям региональных электросетевых компаний на основе сравнительного анализа с применением фактора эффективности	Приказ АРЕМ	АРЕМ	III квартал 2008 года	16,0	Республиканский бюджет
4.	Разработка Методики расчета тарифов с учетом качественных характеристик услуг, оказываемых субъектами естественных монополий в сфере транспортировки нефти по магистральным трубопроводам	Приказ АРЕМ	АРЕМ	III квартал 2008 года	5,3	Республиканский бюджет
5.	Разработка Методики расчета тарифов с учетом качественных характеристик услуг, оказываемых субъектами естественных монополий в сфере транспортировки газа по магистральным трубопроводам	Приказ АРЕМ	АРЕМ	III квартал 2008 года	5,3	Республиканский бюджет

	<p>Разработка Методики расчета тарифа (цены, ставки сбора) на услуги по организации функционирования балансирующего рынка электрической энергии</p>	<p>Приказ АРЕМ</p>	<p>АРЕМ</p>	<p>I - V квартал 2008 года</p>	<p>5,5</p>	<p>Республи-</p>
--	---	--------------------	-------------	--------------------------------	------------	------------------

						канский бюджет
7.	Внесение изменений и дополнений в приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и защите конкуренции от 27 января 2003 года N 17-ОД "Об утверждении Инструкции по расчету ставки прибыли (чистого дохода) на регулируемую базу задействованных активов для субъектов естественной монополии, оказывающих услуги водохозяйственной и (или) канализационной систем и субъектов естественной монополии энергетического сектора"	Приказ АРЕМ	АРЕМ, МЭБП	I V квартал 2008 года	Не требуются	
8.	Проведение финансовой и технической экспертизы деятельности субъектов естественных монополий	Отчет в Правительство Республики Казахстан	АРЕМ	Декабрь 2008 года	350,0	Республиканский бюджет
9.	Разработка проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О естественных	Проект Закона Республики Казахстан	АРЕМ, МЭБП, МЭМР, МТК, МСХ, АИС	I V квартал 2009 года	Не требуются	

	монополиях и регулируемых рынках"					
10.	Разработка комплекса мер по развитию систем теплоснабжения	Информация в Правительстве Республики Казахстан	МЭМР, АРЕМ	III квартал 2009 года	Не требуются	
11.	Разработка стратегии управления комплекса целевых показателей деятельности субъектов естественных монополий	Приказ АРЕМ	АРЕМ	I V квартал 2009 года	20,0	Республиканский бюджет
12.	Проведение финансовой и технической экспертизы деятельности субъектов естественных монополий	Отчет в Правительстве Республики Казахстан	АРЕМ	Декабрь 2009 года	350,0	Республиканский бюджет
13.	Разработка стандартов оказания услуг субъектами естественных монополий (по каждой отрасли)	Приказ АРЕМ	АРЕМ, МЭМР, МТК, МСХ	I V квартал 2010 года	15,0	Республиканский бюджет
14.	Проведение финансовой и технической экспертизы деятельности субъектов естественных монополий	Отчет в Правительстве Республики Казахстан	АРЕМ	Декабрь 2010 года	350,0	Республиканский бюджет

П р и м е ч а н и е :

объемы расходов по мероприятиям, финансируемым за счет средств республиканского бюджета на 2009-2010 годы, будут уточняться в соответствии с Законом Республики Казахстан "О республиканском бюджете" на соответствующий финансовый год.

Р а с ш и ф р о в к а

а б б р е в и а т у р :

АРЕМ - Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий ;

АИС - Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи;

МИТ - Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан;

МСХ - Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан;

МТК - Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан;

МЭБП - Министерство экономики и бюджетного планирования Республики
К а з а х с т а н ;
МЭМР - Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики
Казахстан.

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан