

ності. Підконтрольність громадськості всіх без винятку дій управлінців, пов'язаних з виконанням ними функцій держави, вимагатиме від них повномасштабного та прозорого звітування за досягнутий результат і прийняті рішення. Такий підхід дасть можливість висувати на ключові посади державного управління дійсно професійних, компетентних менеджерів з відповідними знаннями і досвідом, а також знизити кількість бюджетних порушень і забезпечити динамічний соціально-економічний розвиток України.

Стаття надійшла до редакції 16 травня
і була оновлена 11 червня 2012 р.

УДК [338.534:658.264] (477)

А. В. БАБАК,
директор ТОВ "Інститут місцевого розвитку"

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ БАЗИ АКТИВІВ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ЦІНОУТВОРЕННЯ У СФЕРІ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано міжнародний досвід визначення регуляторної бази активів і амортизаційних відрахувань при запровадженні середньострокового регуляторного періоду ціноутворення. Запропоновано для підприємств приватного сектору у сфері теплопостачання, що діють на умовах оренди або концесії, приймати на момент переходу до стимулюючого регулювання тарифів регуляторну базу активів, яка дорівнює нулю. Також рекомендовано включати до регуляторної бази активів балансову вартість активів, які створені самостійно приватною компанією або будівництво яких не завершено, хоча за затвердженою інвестиційною програмою має бути завершено.

Ключові слова: регуляторна база активів, стимулююче регулювання, регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій, ціноутворення у сфері теплопостачання, безповоротні витрати, підприємства приватного сектору.

The international experience of the determination of a regulatory base of assets and amortization charges at the introduction of a medium-term regulatory period of pricing is analyzed. For enterprises of the private sector in the heat supply sector that work under conditions of lease or concession, it is proposed to accept the zero regulatory base of assets at a moment of the transition to a stimulating control over tariffs. It is recommended to include the book cost of assets that are independently created by a private company or such assets, whose building is not completed (though it must be completed by the approved investment program), to the regulatory base of assets .

Keywords: regulatory base of assets, stimulating regulation, control over the pricing for subjects of natural monopolies, pricing in the heat supply sphere, irreversible costs, enterprises of the private sector.

В Україні недавно на рівні закону про державне регулювання суб'єктів природних монополій для цілей ціноутворення введено термін "регуляторна база ак-

тивів” (РБА)¹. Він визначається в контексті запровадження в Україні стимулюючого регулювання суб’єктів природних монополій. Аналіз визначення стимулюючого регулювання, яке встановив Уряд України в законі, дозволяє зробити висновок, що сьогодні політичним пріоритетом у сфері державного регулювання є досягнення двох з чотирьох основних функцій цін для суб’єктів природних монополій: стимулювання виробника або залучення інвестиційного капіталу та стимулювання ефективності². У чинній системі ціноутворення за методом “витрати плюс” такі стимули є надто обмеженими. Інвестиції в інфраструктуру не здійснюються, оскільки тарифи формуються в розрахунку на 1 рік. Тому суб’єкти природної монополії не мають гарантій одержувати справедливу норму прибутку і, як наслідок, не можуть запроваджувати операційну ефективність для підвищення попиту на свою продукцію та підтримання тарифів на прийнятному для споживача рівні. За чинної системи ціноутворення не стимулюється ефективність, оскільки не застосовуються санкції за неефективну діяльність і не передбачено винагороду у вигляді додаткового прибутку за особливо високі показники господарювання.

Актуальним є вибір такого методу стимулюючого регулювання, який дозволить усунути недоліки чинної системи ціноутворення, залучити капітал у вигляді інвестицій та досягти ефективної діяльності монопольного суб’єкта. Сьогодні більшість практиків у сфері державного регулювання природних монополій на території СНД визнають, що, додавши традиційному методу ціноутворення “за нормою прибутку” певні ознаки стимулюючого регулювання, можна виправити існуючі недоліки. До цих ознак належать: формування норми прибутку як середньозваженої вартості капіталу та визначення суми прибутку від РБА суб’єкта регулювання, а також запровадження середньо- або довгострокового періоду встановлення тарифів.

У Росії такий підхід формування цін реалізовано у секторі електро- та теплопостачання³. Як зазначають російські аналітики, до кінця 2011 р. на так зване РБА-регулювання (визначення прибутку від РБА) мала перейти значна частина мережевих електричних компаній, що спричинило зростання цін на енергоносії. Реакцією на нього стало прийняття неочікуваних регуляторних рішень, які інвестори сприйняли як неприємний сюрприз у зміні “правил гри”. Регуляторами

¹ Див.: Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про природні монополії” (щодо стимулюючого регулювання)” № 4998-VI від 21 червня 2012 р.

² Див.: Vonbright J., Danielsen A., Kamerschen D., Legler J. Principles of Public Utility Rates. Public utilities reports, inc. 1988, p. 92.

³ Див.: Постановление правительства РФ “Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации” № 10 от 26 февраля 2004 г.; Приказ Федеральной службы по тарифам РФ “Об утверждении нормы доходности на инвестированный капитал” № 152-э/15 от 15 августа 2008 г.; Приказ Федеральной службы по тарифам РФ “Об утверждении порядка согласования Федеральной службой по тарифам предложений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов, касающихся перехода к регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала, а также решений о продлении срока действия долгосрочного периода регулирования” № 183-э/1 от 18 августа 2010 г.; Приказ Федеральной службы по тарифам РФ “Об утверждении методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче тепловой энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала и о внесении изменений и дополнений в методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 26 июня 2008 года № 231-э” № 221-э/8 от 1 сентября 2010 г.

були переглянуті принципово незмінні положення: значення РБА і ставки дохідності на старий та новий капітал протягом періоду регулювання. У сфері теплопостачання у 2011 р. тільки окремі компанії (у Санкт-Петербурзі, в Оренбурзькій, Орловській, Свердловській областях та ін.) публічно заявили про перехід на РБА-регулювання. Водночас спеціалісти визнають складність затверджені методики для розуміння, обтяженість розрахунків при її застосуванні в секторі теплопостачання для вертикально інтегрованих монополій, які повинні встановлювати тарифи окремо на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, а також відсутність її переваг порівняно з методикою довгострокового індексування тарифів для підприємств, які оперують майном на правах господарського відання ⁴.

В Україні в секторі електроенергетики також розроблено методику ціноутворення, яка базується на РБА і діятиме після набрання чинності прийнятим законом ⁵. Нині у сфері теплопостачання така методика відсутня, проте у Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг ⁶, є певні напрацювання, які в даний час обговорюються експертами ⁷.

Саме тому не втрачають актуальності аналіз міжнародного досвіду формування тарифів за методом РБА, порівняння методичних підходів до ціноутворення з тими, що пропонується застосовувати в Україні, а також визначення того, наскільки альтернативні економічні рішення можуть впливати на можливість досягнення державних пріоритетів у сфері теплопостачання.

Найбільша кількість досліджень у сфері регулювання цін суб'єктів природних монополій проводиться в розвинутих країнах, де досвід державного регулювання становить понад 100 років. Так, цими питаннями займаються в Гарвардському університеті (група політики у сфері електрики – Е. Браун), Лондонській бізнес-школі (Д. Стерн), Оксфордському університеті (Р. Болдвін, М. Кейв), Кембриджському університеті (Д. Ньюбері), Університеті Вандербілта (К. Віскузі), Університеті Джона Хопкінса (Д. Харрінгтон), Центрі дослідження публічних підприємств, що функціонує на базі Університету штату Флорида (Д. Саппінгтон, С. Берг, Т. Кері, М. Джемісон), в електронній бібліотеці якого є багато посилань на різноманітні дослідження аспектів ціноутворення в умовах стимулюючого регулювання ⁸.

Серед розробок, що висвітлюють окремі аспекти державного регулювання цін у природних монополіях, слід відзначити праці В. Базилевича, В. Беседіна, З. Бори-

⁴ Див.: “Промышленное обозрение” № 836 от 21 февраля 2012 г. (<http://www.rg.ru/2011/04/05/ural.html>); <http://energyfuture.ru>.

⁵ Див.: Проект Постанови НКРЕ “Про затвердження Методики формування необхідного доходу ліцензіатів з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами та тарифу на постачання електроенергії (на основі багаторічного стимулюючого регулювання)” від 28 липня 2011 р. (<http://www.nerc.gov.ua>); Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про природні монополії” (щодо стимулюючого регулювання)”.

⁶ Див.: Закон України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” № 2479-VI від 9 липня 2010 р.

⁷ У листопаді 2012 р. НКРКП розробила та подала на погодження Міністерству юстиції України постанову “Методика формування тарифів на транспортування теплової енергії на принципах стимулюючого регулювання”. Автор – член науково-консультативної ради при НКРКП – надавала свої рекомендації, які є предметом обговорення в цій статті, до проектів зазначеної методики. Порядок визначення регуляторної бази активів, передбачений даною методикою, наразі відсутній.

⁸ Див.: <http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/048.pdf>.

сенко, П. Єщенко, Б. Кваснюка, В. Коновалюка, В. Кононенко, В. Кривуцького, Л. Кузьменко, В. Ліра, І. Лукінова, О. Нестеренка, Г. Паламарчук, Ю. Стадницького, В. Супруна, Г. Філюк, В. Черняка, А. Чухна, Л. Шевченко, Л. Шкварчук. Останнім часом до проблем регулювання у житлово-комунальній сфері звертали-ся провідні економісти, зокрема, О. Білянський, І. Запатріна, О. Костусєв, В. Ніколаєв, Н. Олійник, Г. Онищук, М. Пухтинський, Г. Семчук та інші.

Практиці ціноутворення на засадах стимулюючого регулювання приділяють увагу державні регуляторні органи розвинутих країн: США (Federal Energy Regulatory Commission – FERC ⁹), Великобританії (Office of Water Services – OFWAT ¹⁰, Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem ¹¹), Німеччини (Bundesnetzagentur – BNetzA ¹²), Австралії (Australian Energy Regulator – AER ¹³). Стимулююче регулювання є новою темою для країн Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА), її вивченню та узагальненню відповідного досвіду присвячено дослідження, зокрема, Регіональної асоціації органів регулювання у сфері енергетики (Energy Regulators Regional Association – ERRA ¹⁴). Аспектам ціноутворення в умовах залучення приватного сектору економіки в інфраструктурні галузі приділяють увагу в Міжнародному банку реконструкції та розвитку.

При цьому сьогодні відсутні дослідження та публікації на тему визначення РБА при державному регулюванні цін суб'єктів природних монополій, у яких враховуються особливості режиму власності на їх майно, що не підлягає приватизації, та амортизаційні відрахування за ціноутворення на засадах стимулюючого регулювання. У національних дослідженнях не розглядаються особливості визначення РБА для реалізації нових інвестиційних проектів, які передбачають для цього залучення приватного капіталу. Водночас саме питання визначення РБА та амортизаційних відрахувань є важливим для досягнення цілей ціноутворення за методом стимулюючого регулювання, оскільки РБА є базою для одержання доходу на інвестований капітал, а амортизація забезпечує його повернення.

Мета статті – проаналізувати існуючі підходи до визначення РБА і амортизації у міжнародній практиці регулювання ціноутворення; обґрунтувати необхідність застосування підходу (відмінного від стандартного) до визначення РБА у перший рік переходу до ціноутворення на засадах стимулюючого регулювання для учасників приватного сектору економіки, що на умовах оренди або концесії залучаються в управління об'єктами комунальної інфраструктури, які не підлягають приватизації; запропонувати визначення РБА для його застосування в практиці регулювання суб'єктів природних монополій у сфері транспортування теплової енергії та на суміжних ринках її виробництва і постачання, що відображає особливості режиму власності на майно суб'єктів природних монополій в Україні, а також підходи для визначення РБА у першому та наступних регуляторних періодах; розглянути альтернативні способи визначення амортизаційних відрахувань за умови встановлення цін на засадах стимулюючого регулювання.

⁹ Див.: <http://www.ferc.gov>.

¹⁰ Див.: <http://www.ofwat.gov.uk>.

¹¹ Див.: <http://www.ofgem.gov.uk>.

¹² Див.: <http://www.bundesnetzagentur.de>.

¹³ Див.: <http://www.aer.gov.au>.

¹⁴ Див.: <http://www.erranet.org>.

Тривалий міжнародний досвід регулювання діяльності суб'єктів природних монополій говорить, що тарифи, які встановлює регуляторний орган, не гарантують суб'єкту регулювання відшкодування повної вартості майна. Інакше кажучи, регулятор не завжди погоджується або з оцінкою майна власником, оскільки вона може не враховувати використання цього майна для нерегульованої діяльності, або з витратами власника на придбання та експлуатацію активів, потрібних для регульованої діяльності. Водночас регуляторний орган повинен надати суб'єкту господарювання реальну можливість відшкодувати повну вартість капіталу та не створювати зайвих бар'єрів для власників¹⁵. Теорія регулювання діяльності суб'єктів природних монополій обґрунтовує цей аргумент тим, що надання гарантій суб'єктам регулювання є контрпродуктивним, оскільки у такий спосіб усуваються стимули для підвищення ефективності та продуктивності¹⁶.

В Україні сьогодні відсутній досвід визначення РБА. У міжнародній регуляторній практиці розвинутих країн з більш як сторічним досвідом регулювання визнається, що регулятор повинен поважати права власності й діяти аргументовано і прозоро, мати фактичні та законні підстави для прийняття рішень, які впливають на ці права¹⁷.

Зміст терміна "РБА" у законі обмежений фразою "сукупна вартість активів суб'єкта природних монополій,.. що визначається у порядку, затвердженому органом, який здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій"¹⁸. РБА є основним показником, до якого застосовується регуляторна норма доходу, в результаті чого визначається плановий прибуток суб'єкта природної монополії, що включається до розрахунку тарифів. У свою чергу, прибуток повинен забезпечити дохід на інвестований капітал і тим самим слугувати стимулом до його залучення.

У першому підручнику з питань регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій Дж. Бонбрайт¹⁹ підкреслює, що ще у 1961 р. визначення бази для застосування норми доходу було найбільш дискусійним правовим питанням в історії діяльності суб'єктів природних монополій інфраструктурних галузей. При цьому вважалося, що такою базою мала бути "історична, документально підтверджена вартість основних засобів, з незначним забезпеченням сплати процентів за користування коштами в період будівництва та робочого капіталу"²⁰. Згодом виникло багато дискусій щодо визначення бази для застосування норми доходу навколо вибору методів оцінки активів на момент запровадження стимулюючого регулювання, перегляду історичної вартості активів у разі їх продажу іншим суб'єктам господарювання за ринковою ціною, введення відновлювальної вартості, застосування в практиці регулювання принципу оцінки активу для вклю-

¹⁵ Див.: Brown A., Stern J., Tenenbaum B., Genger D. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. The World Bank, 2006, p. 198–199.

¹⁶ Див.: Brown A., Stern J., Tenenbaum B., Genger D. Зазнач. праця; Bonbright J., Danielsen A., Kamerschen D., Legler J. Зазнач. праця, p. 112.

¹⁷ Див.: Brown A., Stern J., Tenenbaum B., Genger D. Зазнач. праця, с. 199.

¹⁸ Див.: Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про природні монополії" (щодо стимулюючого регулювання)", ст. 1.

¹⁹ Див.: Bonbright J., Danielsen A., Kamerschen D., Legler J. Зазнач. праця, p. 211.

²⁰ Див.: там же.

чення у РБА на предмет того, чи вона “здіяна у виробництві та чи є корисною”, тощо²¹. Хоча в національних дослідженнях відсутні детальний аналіз терміна РБА та приклади його використання в зарубіжних країнах, ми не розглядатимемо дане питання, оскільки це предмет окремої статті.

Натомість у даному дослідженні пропонуємо до терміна РБА включити як основну характеристику, яку використовує ERRA²² у практичній діяльності органів державного регулювання: “РБА, як правило, є вираженням чистої вартості активів компанії при регулюванні ціноутворення. РБА – основа для визначення двох фундаментальних складових необхідного доходу компанії: доходу на інвестований капітал (тобто на РБА) та амортизації. Ці дві складові розрахунку капітального характеру додаються до прогнозованого рівня витрат некапітального характеру з метою визначення потреби в доході бізнесу, який той сподівається відшкодувати за рахунок тарифів на послуги для споживачів. Відповідно, рішення регуляторного органу щодо значення РБА відіграє особливу роль у контексті ціноутворення... Тому рішення про РБА, напевно, має найбільший вплив на досягнення балансу інтересів між споживачами та постачальниками регульованих послуг”²³.

Для обґрунтування значущості ролі та впливу РБА на рівняння, за яким визначається необхідний дохід суб'єкта регулювання, наведемо загальну формулу, що передбачає розрахунок прибутку через норму дохідності від РБА. Проведений аналіз наукової літератури показав, що існує багато варіантів цієї формули, але як основну традиційно приймають таку²⁴:

$$R = B \cdot r + O + D + T, \quad (1)$$

де R – необхідний річний дохід; B – база для визначення прибутку; r – середньозважена вартість капіталу; O – витрати операційної діяльності (за вирахуванням амортизації); D – амортизація; T – податки (зокрема, податкові різниці).

При цьому, якщо для визначення прибутку за основу взяти активи, то ця формула матиме спрощений вигляд:

$$R = O + D + WACC \cdot (RAB + WC), \quad (2)$$

де $WACC$ – середньозважена вартість капіталу; RAB – РБА; WC – робочий капітал.

Із запропонованої формули видно, що база, до якої застосовується норма доходу, є сумою показників вартості активів (РБА) та робочого капіталу. Далі проаналізуємо досвід країн щодо включення робочого капіталу до бази застосування норми доходу. Звертаємо увагу, що визначення бази, яке наводить Дж. Бонбрайт²⁵, включає робочий капітал. РБА акумулює у собі інформацію про рух активів: амортизацію, їх введення та вибуття.

²¹ Див.: Bonbright J., Danielsen A., Kamerschen D., Legler J. Значч. праця, р. 211–232; Shugart C., Alexander I. Tariff setting guidelines a reduced discretion approach for regulators of water and sanitation services. “Working paper” № 8, 2009, The World Bank, р. 24–33; David M. Determining the regulatory asset base for utility price regulation. “Utilities Policy”, Vol. 6, № 1, 1997 (<http://www.regulationbodyofknowledge.org/documents/048.pdf>).

²² Див.: <http://www.erranet.org>.

²³ Див.: ERRA Tariff and pricing Committee. Issue paper: determination of the Regulatory asset Base after revaluation of License Holder's assets. Chart of Accounts. October 2009, р. 4.

²⁴ Див.: Materials of the 29th International training program, Utility regulation and strategy, Public utilities research center, University of Florida, January 2011.

²⁵ Див.: Bonbright J., Danielsen A., Kamerschen D., Legler J. Значч. праця, р. 211.

Розглянемо детальніше особливості визначення РБА у перший і наступні регуляторні періоди.

Для першого регуляторного періоду необхідно визначити РБА для першого (тарифи для якого є об'єктом розгляду) та наступних років цього періоду. На підставі проведеного аналізу методик з упровадження стимулюючого регулювання в РФ і проекту методики НКРЕ пропонуємо розглянути аналогічну формулу для визначення РБА для першого року регуляторного періоду. Хоча ця формула базується на тій, що представлена у робочих матеріалах, підготовлених Світовим банком²⁶, наведемо її з уточнюючими значеннями параметрів:

$$RAB_{1,1} = RAB_0 + Inv_{1,1} - D_{1,1} - C_{1,1} - A_{1,1}, \quad (3)$$

де 1,1 – перший рік першого регуляторного періоду; $RAB_{1,1}$ – планова РБА для першого року першого регуляторного періоду; RAB_0 – РБА на початок першого року першого регуляторного періоду; $Inv_{1,1}$ – планова сума капітальних інвестицій на перший рік першого регуляторного періоду відповідно до затвердженої інвестиційної програми; $D_{1,1}$ – планова сума амортизаційних відрахувань, нарахованих протягом першого року першого регуляторного періоду; $C_{1,1}$ – планова чиста балансова вартість матеріальних необоротних активів, отриманих компанією протягом першого року першого регуляторного періоду у вигляді субвенцій уряду й органів місцевого самоврядування, грантів міжнародних організацій або урядів, активів, переданих споживачами після приєднання; $A_{1,1}$ – вартість необоротних активів, які прогноуються до вибуття протягом першого року першого регуляторного періоду.

Узагальнюючи огляд міжнародних практик регулювання, зауважимо, що існує два принципових підходи до визначення РБА для кожного року регуляторного періоду – за первісною та чистою вартостями²⁷.

Формула (3) містить підхід до визначення РБА за чистою вартістю. Принципова відмінність від нього підходу за первісною вартістю полягає у визначенні розміру робочого капіталу та вартості активів, отриманих від інших суб'єктів. При визначенні за первісною вартістю робочий капітал розраховується як його очікуваний розмір на кінець року, а не як різниця між його розмірами на початок і кінець планового року, активи, одержані як внески інших суб'єктів, визначаються не за балансовою вартістю, а за первісною.

Для зручності використання формули (3) протягом кожного року відповідного регуляторного періоду її можна записати у вигляді:

$$RAB_t = RAB_{t-1} + Inv_t - D_t - C_t - A_t, \quad (4)$$

де t – регуляторний період та рік відповідного регуляторного періоду: 1,1 і так до 1,3 або 1,5 (залежно від кількості років у відповідному регуляторному періоді); RAB_{t-1} – значення РБА на кінець року, що передує плановому, або на початок року t .

Запропоновану формулу (4) для визначення щорічної РБА протягом одного регуляторного періоду можна використовувати за таких принципових умов:

– РБА є балансовою вартістю необоротних активів (матеріальних і нематеріальних), тобто за вирахуванням спрацювання;

²⁶ Див.: Shugart C., Alexander I. Значч. праця.

²⁷ Див.: ERRA Tariff and pricing Committee, p. 67.

- робочий капітал включено до бази визначення прибутку;
- інвестиції в обсягу, який погоджується регуляторним органом на кожний рік регуляторного періоду і включає вартість незавершеного будівництва, яка прогнозується протягом кожного року (за принципом ex-ante);
- активи, придбані за рахунок інших сторін (не суб'єктів господарювання), виключаються з бази розрахунку прибутку.

У робочих матеріалах ERA зазначено, що загальноприйнятою практикою є використання середньорічного показника РБА – середнього арифметичного прогнозованої РБА на початок та кінець певного року регуляторного періоду. Такий підхід призводить до деякого зменшення РБА, яка встановлюється за формулою ²⁸

$$RAB_t = (ORAB_t + CRAB_t)/2, \quad (5)$$

де RAB_t – РБА для визначення необхідного рівня доходу в році t ; $ORAB_t$ – РБА на початок року t ; $CRAB_t$ – РБА на кінець року t .

Як приклад наведемо узагальнену інформацію про підходи до розрахунку РБА у країнах СЕКЦА, що використовуються в електроенергетиці та газопостачанні ²⁹.

У половини із 20 країн СЕКЦА робочий капітал не включено до бази, прийнятої для визначення планового прибутку. Але його враховують в Албанії, Вірменії, Болгарії, Естонії, Македонії, Монголії, Чорногорії, Румунії, Росії та Словаччині. Сім країн (Вірменія, Боснія та Герцеговина, Грузія, Латвія, Литва, Монголія та Сербія) обрали консервативний підхід до врахування капітальних інвестицій, тобто вони включаються до РБА по факту. Вісім країн (Албанія, Вірменія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Латвія, Сербія та Туреччина) запровадили ще більш обтяжливі норми, оскільки не дозволили включати до РБА вартість незавершеного будівництва, тобто РБА збільшується на суму інвестицій за умови введення об'єкта в експлуатацію.

Важливо також звернути увагу на те, що більшість країн Європи використовують для розрахунку РБА балансову вартість матеріальних активів і тільки декілька країн (Албанія, Вірменія, Латвія, Литва, Сербія та Словаччина) включають вартість нематеріальних активів (наприклад, гудвіл). Цей метод оцінки є простим та прозорим. Серед країн з розвинутою економікою, які використовують для визначення РБА метод історичної балансової вартості за даними фінансової звітності, слід назвати США. Водночас є декілька загальновизнаних недоліків його застосування при ціноутворенні. Історична балансова вартість основних засобів дає занижену оцінку вартості активів за високої інфляції та завищену – в умовах технологічних змін. Ще одним істотним недоліком оцінки активів за балансовою вартістю є те, що її використання при ціноутворенні призводитиме до нестабільних цін (вони можуть значно зростати, коли в експлуатацію замість існуючих вводяться об'єкти за сучасними цінами). Дані про вартість активів можуть неправильно відображати вартість майна (якщо активи придбавалися багато років тому) і бути ненадійною базою для визначення прибутку, необхідного для фінансування нових інвестицій.

Тільки чотири країни СЕКЦА (Угорщина, Словаччина, Росія та Румунія) для РБА беруть відновлювальну (проіндексовану) вартість активів, а не історичну

²⁸ Див.: т а м ж е, р. 68.

²⁹ Див.: т а м ж е.

балансову. Відновлювальна вартість об'єкта основних засобів відображає вартість, змінену після переоцінки, тобто актив оцінюється на базі визначення вартості його відновлення (заміни) сьогодні.

Австралія та Великобританія також обрали метод оцінки РБА, який дозволяє певною мірою усунути недоліки методу оцінки за історичною балансовою вартістю. Це метод оцінки вартості активу за його поточною вартістю (current cost accounting – CCA) або вартістю заміни (replacement cost accounting – RCA)³⁰. Він передбачає такі варіанти оцінки:

- індексування історичної балансової вартості на індекс інфляції (індекс споживчих цін (ІСЦ));

- визначення суми витрат на відтворення такого самого активу – історична балансова вартість об'єкта переоцінюється на певний індекс зміни цін або шляхом урахування поточних цін на окремі активи;

- сучасний еквівалент бази активів (modern equivalent asset – MEA) – визначення вартості (первісної та балансової) активів за останніми цінами з урахуванням сучасних технологій і конфігурацій (використовується у Великобританії та Австралії).

Простим прикладом, що демонструє різницю оцінок між методом відтворення такого самого активу та методом MEA, є розрахунок вартості котла певної потужності на вугіллі (за умови його оцінки за методом MEA – це розрахунок вартості котла необхідної потужності, але вже на газу). Як правило, таку оцінку здійснюють консультанти. Перевагою методу індексації є оцінювання активів у діючих цінах, що знижує ризики для компанії, яка регулюється при виборі інвестицій, а для регуляторного органу дозволяє порівнювати різні інвестиційні рішення з точки зору їхньої вартості та обирати менш затратні альтернативи. Його використання забезпечує більшу стабільність у ціноутворенні у поєднанні із застосуванням реальної норми дохідності порівняно з використанням балансової вартості та номінальної норми дохідності, тобто не відбувається дублювання вартості інфраструктури. Недоліками цього методу є його суб'єктивність та висока вартість, оскільки необхідно залучати експертів (інженерів та бухгалтерів) для визначення вартості інфраструктурних об'єктів. Так, у Німеччині регуляторний орган BNetzA застосовує метод як балансової вартості, так і відновлювальної вартості активів. Активи, що фінансуються за рахунок власного капіталу суб'єктів господарювання, оцінюються за їх відновлювальною вартістю, а за рахунок запозичень – за балансовою.

Для ціноутворення прийняття оцінки активів за ринковою (справедливою) вартістю вважається небажаним підходом, оскільки бар'єром для його застосування є так звана проблема “циклічності регулювання ціноутворення”³¹. Економічний принцип, який лежить в основі оцінки економічної вартості будь-якого активу, полягає в тому, щоб його вартість для інвестора дорівнювала нинішній вартості очікуваних грошових потоків, які генерують ці активи³². Отже, практична складність такої оцінки для регульованої компанії полягає в тому, що майбутній дохід від активів визначається регуляторним органом – відповідно, виникає цик-

³⁰ Див.: Shugart C., Alexander I. Знач. праця, р. 28.

³¹ Див.: Peddel B. Regulatory risk and the cost of capital: determinants and implications for rate regulation, Springer, Berlin, 2006.

³² Див.: ERRA Tariff and pricing Committee, р. 24.

лічна залежність при використанні дисконтованого майбутнього грошового потоку як методики оцінки активів, придбаних у минулому (скажімо, до приватизації).

У свою чергу, багато міжнародних досліджень присвячено питанню забезпечення приватним інвесторам необхідного доходу на капітал згідно з його ринковою оцінкою. Власники компанії, які здобули право володіння нею за ринковою ціною, сподіваються одержувати дохід на свої інвестиції, які дорівнюють ринковій вартості. Якщо ринкова вартість активів є меншою від балансової (в ході приватизації інфраструктурних компаній у Великобританії придбання активів (акцій) відбувалося з дисконтом), то обрання ринкової вартості активів для бази визначення прибутку може призвести до ситуації, коли компанія не матиме достатніх ресурсів для відновлення активів. Тому вибір бази визначення прибутку є дискусійним питанням для регуляторів Великобританії та Німеччини³³, які вже зустрілися з цією проблемою. Останні шукають компроміс, обираючи переваги оцінки придбаних приватними компаніями активів за балансовою вартістю, які дозволяють у даному випадку забезпечити достатню базу для залучення інвестиційних ресурсів на відновлення, перед ринковою. Як свідчать дослідження, балансова вартість активів є більш прийнятною у плануванні доходу на прибуток виключно для нових інвестицій, а відновлювальна вартість — для інвестицій в уже існуючі активи³⁴.

Важливо звернути увагу на міжнародний досвід визначення строку корисної експлуатації основних засобів для цілей ціноутворення. Так, у Німеччині регулятор встановлює строк корисної експлуатації основних засобів, відмінний від загальноприйнятої в цій країні практики бухгалтерського обліку (General Accepted Accounting Principles (Practices) — GAAP), зокрема, він є більшим для цілей ціноутворення³⁵. Це пов'язано з необхідністю забезпечення прийнятого рівня тарифів в умовах збільшення обсягів інвестицій і, відповідно, розміру амортизаційних відрахувань, які відшкодовуються за рахунок тарифів. В Австралії регулятор не встановлює стандартних строків корисної експлуатації основних засобів або класів, а приймає строки, які пропонує ліцензіат. У Великобританії регуляторний орган (OFGEM — для електропередавальних компаній) визначає для кожної компанії строк корисної експлуатації об'єктів, придбаних у ході приватизації, — у середньому 10–15 років залежно від середнього строку експлуатації приватизованих активів. Інвестиції після приватизації списувались один раз на рік приблизно протягом 20 років; для кожної компанії був встановлений свій період згладжування — 15, 30 або 50 років.

При цьому, на нашу думку, в Україні необхідно використати спеціальний підхід до визначення РБА у сфері теплопостачання, що враховуватиме особливий правовий режим майна відповідних підприємств, а саме — наявність активів, створених за рахунок споживачів (тарифів) та бюджетного фінансування, які в даний час приватизувати заборонено, оскільки вони забезпечують життєдіяльність держави в цілому і є “об'єктами інженерної інфраструктури та благоустрою міст, інших населених пунктів, включаючи мережі, споруди, устаткування, пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод”³⁶.

³³ Див.: David M. Зазнач. праця, р. 1–8; P e d d e l В. Зазнач. праця.

³⁴ Див.: P e d d e l В. Зазнач. праця.

³⁵ Див.: ERRA Tariff and pricing Committee.

³⁶ Див.: Закон України “Про приватизацію державного майна” № 2163-XII від 4 березня 1992 р., ст. 5.

Для врахування особливостей правового режиму майна підприємств теплопостачання, що, відповідно до чинного законодавства, не підлягає приватизації, вважаємо за необхідне модифікувати показники формули (4) і ввести додаткове обмеження при визначенні РБА у разі, якщо суб'єкт господарювання, тарифи якого підлягають регулюванню, діє за договором оренди або концесії³⁷. Йдеться про підприємства, які на конкурсній основі вибороли право управляти об'єктами комунальної власності на умовах договору оренди або концесії і не придбавали відповідних активів. Отже, надання приватній компанії права одержувати прибуток не на інвестований капітал, а на розрахований на основі вартості активів (переданих за договором оренди або концесії і створених у попередні періоди за рахунок бюджетних коштів або тарифних надходжень), з економічної точки зору, є несправедливим для споживачів. Більше того, такий підхід може слугувати антистимулом в інвестиційній діяльності приватного партнера. Адже навіть за умови, що інвестиції у формулі (4) дорівнюватимуть 0, приватний партнер матиме гарантований прибуток, оскільки база активів у цій ситуації дорівнює вартості переданих активів. На даному етапі розвитку економіки України, в умовах низької платоспроможності споживачів, вважаємо, що визначення як бази одержання доходу на інвестований капітал усієї вартості переданих в оренду або концесію активів є недоцільним, оскільки це призведе до необґрунтованого підвищення тарифів, тобто до невідповідності прибутку (який є класичним способом одержання доходу на інвестований капітал) сумі вкладених інвестицій.

Таким чином, враховуючи особливості національного законодавства у питаннях власності на об'єкти комунальної інфраструктури, пропонуємо розглядати окремо підприємства, у яких активи перебувають у господарському віданні, та підприємства, у яких активи передані за договором оренди чи концесії.

Для підприємств комунальної власності, у яких активи перебувають у господарському віданні, пропонуємо не змінювати значення показників формули (4). Водночас методика регуляторного органу повинна передбачати, що прибуток такого підприємства (в частині інвестиційного доходу на власний капітал) повністю реінвестуватиметься в об'єкти інфраструктури. Для заохочення працівників підприємства необхідно визначити і вивчити окремо механізми їх стимулювання.

З метою запобігання стрімкому зростанню тарифів, у які буде закладено механізм формування прибутку від РБА, для комунальних підприємств не вважаємо за доцільне проводити сьогодні переоцінку активів, натомість слід використовувати для їх розрахунків історичну балансову вартість.

Для приватних підприємств пропонуємо, щоб показники формули (4) були змінені таким чином:

$$RAB_t = RAB_{t-1} + Inv_t - D_t - C_t, \quad (6)$$

де RAB_t – РБА на кінець року t регуляторного періоду; RAB_{t-1} – РБА на початок року t регуляторного періоду (для першого року першого регуляторного періоду дорівнює балансовій вартості задіяних у регульованій діяльності активів, які належать компанії на правах приватної власності, та незавершеного будівництва на початок року; за їх відсутності $RAB_{t-1} = 0$); Inv_t – планова сума капітальних інвестицій за рік t регуляторного періоду, яка затверджена регуляторним органом; D_t –

³⁷ Див.: Закон України “Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності” № 2624-VI від 21 жовтня 2010 р.

планова сума амортизаційних відрахувань, нарахованих протягом року t регуляторного періоду від вартості активів, що належать компанії на правах приватної власності, та на об'єкти, створені суб'єктом господарювання в ході реалізації договору оренди чи концесії.

При цьому амортизація, включена згідно з формулою (2) до розрахунку необхідного річного доходу, має дорівнювати сумі амортизації всіх задіяних у регулюванні активів. Це зумовлено тим, що амортизація визнається витратою як у бухгалтерському обліку, так і при оподаткуванні підприємств, які діють на умовах оренди та концесії. Отже, має бути забезпечений баланс доходів і витрат такого підприємства. На нашу думку, регуляторні органи повинні ініціювати внесення змін до чинного законодавства щодо оренди та концесії у сфері теплопостачання з тим, щоб дозволити приватним підприємствам використовувати амортизацію, нараховану на створені ними в ході договорів оренди і концесії об'єкти, для повернення інвестованого капіталу та реінвестувати в об'єкт оренди або концесії тільки амортизацію вартості активів, переданих за відповідним договором.

Запропонований методичний підхід (формула (6)) може також використовуватися для ситуацій, коли необхідно визначити регульовані ціни на будівництво нових об'єктів.

У наступних регуляторних періодах РБА повинна коригуватися. Це може здійснюватися по-різному. Вибір одного з варіантів слугує додатковим або меншим стимулом для інвестування.

Класичним методом визначення РБА у новому регуляторному періоді є коригування РБА на суму фактичних інвестицій, тобто різниця між прогнозованим рівнем інвестицій протягом усього регуляторного періоду та фактичною сумою інвестицій, станом на кінець останнього року поточного регуляторного періоду, віднімається від РБА і може бути записана у вигляді формули³⁸

$$RAB_{2,0} = RAB_{1,4} + Inv_{1,5} - D_{1,5} - C_{1,5} - A_{1,5} - \max \left[\sum_{t=1,1}^{1,5} (I_t - I_{act}), 0 \right], \quad (7)$$

де $RAB_{2,0}$ – РБА на початок першого року другого регуляторного періоду; I_t – сума прогнозованих інвестицій відповідно до інвестиційної програми; I_{act} – фактичні інвестиції за весь регуляторний період.

Визначення РБА за формулою (7) дозволяє компанії впроваджувати інвестиційну програму в межах загальної для всього періоду суми. Згідно з цією формулою, коригування на фактичні інвестиції відбудеться тільки перед початком нового регуляторного періоду. Водночас у наступному регуляторному періоді суб'єкт регулювання не зможе додати до РБА інвестиції, що виходять за рамки погодженої інвестиційної програми.

Існує й інший підхід: фактичні суми інвестицій повинні бути підтверджені аудиторським висновком, і таких даних не буде на кінець року, в якому вони відбулися. Тому в регуляторній практиці застосовують підхід, що передбачає 1 рік затримки при коригуванні РБА на суму фактичних інвестицій. Це можна записати у вигляді формули³⁹

$$RAB_{t-1} = RAB_{t-2} + Inv_t - D_{t-1} - C_{t-1} - A_{t-1} - \max \left[\sum_{t=1,1}^{1,5} (I_{t-5} - I_{act_{t-5}}), 0 \right]. \quad (8)$$

³⁸ Див.: Shugart C., Alexander I. Зазнач. праця, р. 71.

³⁹ Див.: там же, р. 72.

Таким чином, у формулах (7) і (8) у наступному регуляторному періоді РБА розраховується за принципами *ex-ante* або *ex-post*, тобто сума інвестицій, яка у попередньому регуляторному періоді була визначена на основі прогнозу (за принципом *ex-ante*), коригується за фактом (за принципом *ex-post*) і є новою базою для визначення прибутку.

У Сербії база активів щороку перераховується за фактичними інвестиціями. Методичні вказівки Федеральної служби з тарифів РФ також передбачають щорічне коригування РБА на суму фактичних інвестицій протягом відповідного регуляторного періоду⁴⁰. Аналіз проекту методики НКРЕ дозволяє зробити висновок, що аналогічний підхід пропонується використати і в Україні в електроенергетиці. Його застосування можна розцінювати як ознаку невисокої довіри регулятора до компаній і як обмежувач стимулів до інвестування.

Для України пропонуємо застосування класичного методу визначення РБА у наступних регуляторних періодах за формулою (7) або (8). Запровадження цього підходу передбачає також застосування в розрахунку необхідного річного доходу (формула (2)) планового показника амортизаційних відрахувань, відповідно до інвестиційної програми, та врахування його фактичного рівня для розрахунку амортизації в наступних регуляторних періодах. Більшість країн СЕКЦА застосовують у ціноутворенні прямолінійний метод амортизації, що дозволяє певною мірою спростити планування даної статті витрат. Пропонуємо використовувати в Україні цей підхід, який узгодиться з чинною практикою амортизаційних нарахувань на вартість багатьох об'єктів у сфері теплопостачання.

Висновки

При застосуванні методу ціноутворення за нормою дохідності капіталу від РБА для сфери теплопостачання пропонуємо змінити чинний підхід, що існує в системі регулювання тарифів в Україні та передбачає встановлення тарифів суб'єктам природних монополій уповноваженими регуляторними органами, і запровадити натомість методику (порядок) визначення та встановлення необхідного річного доходу регульованого суб'єкта господарювання як граничне обмеження для кожного виду діяльності, що підлягає ліцензуванню (виробництво, транспортування, постачання). Визначення рівнів та структури тарифів (одно-, двоставкові тощо) залишити за підприємством. При цьому регуляторному органу необхідно встановити принципи ціноутворення, які слід використовувати при застосуванні тарифів. Такий підхід дозволить зробити розрахунки прозорими для контролю з боку регуляторного органу.

У формулу, за якою визначається необхідний регуляторний дохід, доцільно включити: витрати операційної діяльності (за вирахуванням амортизації), амортизацію, середньозважену вартість капіталу, РБА, робочий капітал (річна зміна робочого капіталу, яка дорівнює різниці між плановими показниками робочого капіталу на кінець і на початок планового року).

Слід встановити мінімальний трирічний регуляторний період, що дозволить скоротити строк невизначеності та апробації нового методу ціноутворення. Виходячи з міжнародного досвіду, який базується на теоретично доведеній доціль-

⁴⁰ Див.: Приказ Федеральной службы по тарифам РФ "Об утверждении методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче тепловой энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала и о внесении изменений и дополнений в методические указания по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 26 июня 2008 года № 231-э" № 221-э/8 от 1 сентября 2010 г.

ності використання регуляторним органом власних підходів до визначення РБА, вважаємо, що в Україні сьогодні є всі підстави використовувати свій регуляторний підхід до визначення РБА. Інакше кажучи, регулятор або не завжди погоджується з оцінкою майна власником, оскільки вона може не враховувати використання майна для нерегульованої діяльності, або не погоджується з витратами власника на придбання та експлуатацію активів, потрібних для регульованої діяльності (різниця між ринковою та балансовою вартостями тощо).

Пропонуємо у першому році запровадження даного методу прийняти як РБА історичну балансову вартість задіяних у регульованих видах діяльності активів, що є у власності підприємства (або в господарському віданні), та вартість незавершеного будівництва. На нашу думку, пропозиція застосовувати для визначення РБА історичну балансову вартість активів дозволить уникнути ризику, пов'язаного з непередбачуваним результатом експертної оцінки активів, а отже, з непередбачуваним зростанням бази визначення планового прибутку в тарифах. Для приватних підприємств, які діють на умовах договорів оренди та концесії, вартість активів, створених до введення стимулюючого регулювання (крім перелічених), прийняти рівною 0. Таким чином, визнати базою для одержання прибутку приватними компаніями на момент переходу до стимулюючого регулювання протягом першого регуляторного періоду інвестований капітал, власні активи, задіяні у регуляторній діяльності, та розпочате будівництво, завершення якого заплановано інвестиційною програмою.

Таким чином, доцільно щороку змінювати необхідний регуляторний дохід на суму прогнозованої РБА та амортизації (ми не розглядали зміну витрат операційної діяльності при довгостроковому ціноутворенні та визначення середньозваженої вартості капіталу, тому й не даємо рекомендацій щодо їх урахування); змінювати РБА відповідно до прогнозованого рівня інвестицій, амортизації та вибуття активів, як передбачено в інвестиційній програмі, узгодженій з регуляторним органом; здійснювати коригування РБА на суму фактичних інвестицій та врахування розміру фактичних амортизаційних відрахувань тільки після завершення останнього року регуляторного періоду (а не щороку). Пропонуємо для цілей регулювання ціноутворення запроваджувати більш тривалі строки корисної експлуатації об'єктів, які вводяться в ході реалізації інвестиційних програм. Це дозволить зменшити економічне навантаження на тарифи в умовах залучення інвестиційних ресурсів. Даний підхід уже використовують окремі підприємства у сфері водопостачання та водовідведення (Бориспіль і Чернігів), які залучили для цілей інвестування довгострокові кредити Світового банку⁴¹ і запровадили триваліший порівняно з мінімальним, передбаченим податковим законодавством, строк корисної експлуатації основних засобів. Приклади інших країн (зокрема, Німеччини) також свідчать, що це загальноприйнята практика. Такі підходи визначення показників необхідного регуляторного доходу дозволять створити стимули для залучення інвестиційних ресурсів у сферу теплопостачання. Аналогічні підходи визначення РБА можна застосовувати і у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, оскільки об'єкти комунальної інфраструктури в цій галузі також не підлягають приватизації.

Стаття надійшла до редакції 16 липня 2012 р.

⁴¹ Див.: Двостороння угода “Угода про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку” від 26 травня 2008 р.