

Совершенствование тарифов Как обеспечить стабильность и развитие?

В центре внимания авторов статьи – возможности для модернизации системы расчетов за услуги по транспортировке газа, которые позволили бы компенсировать условно-постоянные расходы ГРО вне зависимости от изменения объемов транспортировки, а также перспективы использования метода доходности investированного капитала при регулировании тарифов на услуги ГРО.

И.А. Долматов, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики, к.э.н.

Е.М. Карпель, начальник Управления стратегического и корпоративного развития ОOO «Межрегионгаз»

М.А. Шутова, младший научный сотрудник Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий Государственного университета – Высшей школы экономики

Одна из наиболее острый проблем, с которыми столкнулись газораспределительные организации (ГРО) в условиях экономического кризиса – снижение объемов транспортировки газа. Практически все расходы ГРО являются условно-постоянными. При этом расчеты за транспортировку газа с потребителем осуществляются исходя из фактически прокаченных объемов газа. Это обстоятельство, усугубляемое задержкой платежей, уже в 2009 году стало крайне негативно сказываться на финансовой устойчивости ГРО. С учетом того, что рост тарифов субъектов естественных монополий ограничен параметрами Минэкономразвития, а восстановление докризисных объемов газопотребления сложно ожидать в ближайшей перспективе, проблема требует системного решения. Возможные подходы к модернизации системы расчетов за услуги по транспортировке газа,

Оказываемая ГРО услуга должна измечаться теми объемами газа, которые газораспределительная сеть готова транспортировать потребителю

которые позволили бы компенсировать условно-постоянные расходы ГРО вне зависимости от изменения объемов транспортировки, рассмотрены в первой части статьи.

Вторая проблема, на которой сконцентрировано внимание авторов данной статьи, – переход к регулированию тарифов на услуги ГРО с использованием метода доходности

инвестированного капитала. Данный метод регулирования широко применяется в зарубежной практике, а с 2008 года – в электроэнергетике России. Его основными преимуществами, актуальными для ГРО, являются стимулирование привлечения инвестиций; возможность сглаживания тарифных последствий реализации инвестиционных программ для потребителей услуг; повышение качества стратегического планирования деятельности организаций, а также создание экономической мотивации на снижение издержек, повышение надежности и качества оказываемых услуг.

Применение системы расчетов за услуги по транспортировке газа, основанной на заявленных (договорных) объемах транспортировки

Изменение системы расчетов за услуги ГРО, по сути, представляет собой переход к определению объема оказанных услуг по транспортировке газа в таких единицах измерения, которые:

1. Отражают сущность оказанной услуги
2. Позволяют при проведении расчетов компенсировать обоснованные условно-постоянны расходы ГРО

Суть оказываемой газораспределительной организацией потребителю услуги не ограничивается физическим перемещением газа от газораспределительной станции (места врезки в магистральный газопровод) до газопотребляющего оборудования потребителя. Вне зависимости от факта потребления газа потребителем, ГРО обязана поддерживать газораспределительную сеть в состоянии готовности транспортировать определенный объем топлива в любой момент. С выполнением этого обязательства связаны расходы.

Следовательно, можно утверждать, что оказываемая ГРО услуга должна измеряться теми объемами газа, которые газораспределительная сеть готова транспортировать потребителю. Базой для расчета может стать пропускная способность присоединенной газораспределительной сети, мощность газопотребляющего оборудования потребителя или договорной объем транспортировки газа.

Преимущества применения данного подхода:

1. Компенсация условно-постоянных расходов ГРО – вне зависимости от изменения фактического объема транспортировки газа
2. Создание экономических стимулов для потребителя к повышению точности планирования газопотребления

Сложности, возникающие при внедрении предлагаемых изменений системы расчета:

1. Изменение тарифов, обусловленное данным фактором
2. Сложности, связанные с необходимостью перезаключать договоры на транспортировку газа
3. Необходимость внесения изменений в нормативную базу государственного регулирования тарифов

Как показывает опыт применения двухставочных тарифов в электроэнергетике, проработка нормативных документов должна быть очень детальной. Так, в настоящее время между электросетевыми и сбытовыми компаниями ведется множество судебных процессов в отношении оплаты услуг по передаче электроэнергии (по заявленной или по фактической мощности). Чтобы избежать данной проблемы в газовой отрасли, необходимо юридически закрепить четкие правила определения способа расчетов между ГРО и потребителями услуг. Иными словами, создать такие условия, чтобы у потребителей не было основания для обращения в суд.

Помимо общих сложностей, возникающих при изменении системы расчетов за услуги ГРО, у каждого из предложенных вариантов могут быть собственные недостатки.

При проведении расчетов за услуги исходя из пропускной способности присоединенной сети или мощности газопотребляющего оборудования у отдельных потребителей может существенно увеличиться платеж за услуги по транспортировке газа. Прежде всего это относится к предприятиям, у которых изначально запроектированные параметры газопотребления значительно выше фактических. Ощутимый рост платежа за услуги создаст стимулы у отдельных потребителей к строительству собственных газораспределительных сетей до магистрального газопровода, что приведет в конечном счете к повышению тарифов и платежей для других потребителей ГРО, включая население.

Застраховать потребителей от значительного увеличения платежей позволит определение базы для осуществления расчетов на уровне фактического объема транспортировки газа за прошлый период. Однако применение данного принципа противоречит сути услуги по транспортировке газа, описанной выше, а также имеет ряд собственных рисков. Это и проблемы с определением базы расчетов для потребителей, подключающихся впервые, и необъективный уровень оплаты услуг при резких изменениях потребления по сравнению с предшествующим периодом, а также существенный лаг запаздывания информации (к примеру, уточненная информация о фактическом потреблении за 2009 год появится лишь в начале 2010-го, когда уже начнется тарифная кампания на 2011 год).

В свете описанных рисков наиболее оптимальным вариантом представляется расчет за договорной (заявленный) объем транспортировки газа. Хотя применение данного варианта может привести к попыткам потребителей занижать договорные объемы услуг – эти риски могут быть компенсированы штрафными санкциями за фактическое превышение потребления газа над договорным объемом.

В заключение следует отметить, что дополнительным аргументом в пользу перехода к системе оплаты услуг по транспортировке газа, основанной на принципе «take or pay» («бери или плати»), является имеющийся в России опыт определения платы за оказание услуг по транспортировке газа на основе двухставочного тарифа. В 1998 году Постановлением ФЭК №49/1 была утверждена Методика определения тарифов на услуги газораспределительных организаций

Внедрение метода доходности инвестированного капитала обеспечит увеличение инвестиций в инфраструктуру региона, в развитии которой крайне заинтересованы потребитель, регулятор и ГРО

ци, которая предусматривала расчет стоимости услуг по транспортировке газа по двум ставкам. Первая ставка рассчитывалась за пользование услугами ГРО в соответствии с договорными объемами транспортировки газа (в расчете за год) равномерно по месяцам, вторая ставка – за услуги по поставке (транспортировке) газа, которая осуществлялась в зависимости от фактического объема транспортировки сетевого газа. Кроме того, применение двухставочных тарифов распространено и в других инфраструктурных отраслях – электроэнергетике и ЖКХ.

Наличие подобного опыта, а также детальная проработка нормативной базы должна способствовать эффективному взаимодействию с потребителями услуг при реализации предлагаемых изменений.

Применение метода доходности инвестированного капитала при регулировании тарифов ГРО

В нормативных документах сегодня не прописаны методы государственного регулирования, используемые для расчета тарифов на транспортировку газа. На практике установление тарифов осуществляется с применением метода «затраты плюс» (или метода экономически обоснованных расходов). В рамках данной системы ценообразования тарифы для ГРО устанавливаются ежегодно исходя из объема средств, включаемых регулирующими органами в необходимую валовую выручку организации для ее функционирования в следующем году.

Применение данного метода сопряжено с двумя основными проблемами:

1. Отсутствие возможности для реализации широкомасштабных инвестиционных программ (механизм специальных надбавок позволяет осуществлять инвестиционные программы только в части газификации населения);
2. Отсутствие у ГРО экономических стимулов к снижению эксплуатационных затрат, повышению надежности и качества оказываемых услуг.

Решить эту проблему предлагается путем внедрения метода доходности инвестированного капитала для регулирования

ния тарифов на услуги ГРО. Данный метод регулирования уже применяется в электроэнергетике и планируется к внедрению в коммунальном комплексе России.

Суть данного метода состоит в следующем. Во-первых, устанавливаются долгосрочные тарифы (на три-пять лет). Во-вторых, прибыль, закладываемая в тарифы, рассчитывается не путем суммирования экономически обоснованных расходов, финансируемых за счет прибыли, а путем умножения установленной нормы доходности на стоимость капитала, инвестированного в развитие компании. Акционер, потенциальный инвестор или кредитная организация могут довольно четко спрогнозировать изменение тарифа газораспределительной организации и, таким образом, иметь представление о периоде возврата вложенных средств. Таким образом, применение данного метода снижает риск вложения средств в развитие газораспределительной сети. Кроме того, величина инвестированного капитала увеличивается с реализацией каждого нового инвестиционного проекта, поэтому в целях максимизации прибыли компания заинтересована в наращивании объема инвестиций. С другой стороны, регулятор начисляет доходность только на тот капитал, который был создан в результате реализации согласованных им инвестиционных проектов, что позволяет достигнуть баланса экономических интересов производителей и потребителей услуг по транспортировке газа.

Для создания стимулов к снижению эксплуатационных затрат, повышению надежности и качества оказываемых услуг методом доходности инвестированного капитала предусмотрено сохранение достигнутой экономии эксплуатационных расходов на пять лет, введение индекса эффективности расходов, определяемого на основании сравнения аналогов, и штрафные санкции за снижение показателей надежности и качества оказываемых услуг.

Таким образом, внедрение метода обеспечит увеличение инвестиций в инфраструктуру региона, в развитии которой крайне заинтересованы потребитель, регулятор и газораспределительная организация. Долгосрочная тарифная проекция, предусматривающая наличие источников для возврата заемных средств, позволит привлекать большие кредитные ресурсы под меньший процент, а также даст возможность регулятору оптимизировать тарифную политику в целом по виду деятельности.

При использовании данного метода необходимая валовая выручка регулируемой организации определяется следующим образом:



Для перехода на регулирование с применением рассматриваемого метода нужно выполнить ряд условий. Со стороны ГРО к таким условиям относятся проведение оценки основных средств регулируемой организации для определения базы инвестированного капитала, разработка и согласование долгосрочных инвестиционных программ. Со стороны органов исполнительной власти – утверждение нормативно-методической базы, необходимой для применения метода: самих методических указаний, принципов проведения оценки капитала, методической базы для определения уровня надежности и качества оказываемых услуг, требований к инвестиционным программам и порядка их согласования.

Определяющим фактором при принятии решения о переходе на регулирование тарифов ГРО с применением метода доходности инвестированного капитала является степень готовности ГРО к использованию нового метода (наличие оценки капитала и долгосрочных инвестиционных программ), а также тарифные последствия от его внедрения.

Согласно проведенным расчетам, при условии применения определенных механизмов сглаживания, можно выбрать такой алгоритм определения нормы доходности на инвестированный капитал, который позволит уже сегодня перейти на новый метод расчета тарифов. Однако в условиях нестабильной экономической ситуации подобные нововведения в 2010 году будут нецелесообразны, поскольку с учетом макроэкономической ситуации осложнится привлечение заемных средств, требуется уточнение и корректировка инвестиционных программ, а также оценочной рыночной стоимости основных средств. ■

HBB = OPEX + Возврат капитала + Доход

OPEX (operating expenditure) – операционные расходы компании (себестоимость без учета амортизационных отчислений)

Возврат капитала (амортизация) – порядок определения данной величины при расчете тарифов с использованием метода доходности инвестированного капитала устанавливается отдельно и может не соответствовать правилам бухгалтерского и налогового учета

Доход на капитал – прибыль регулируемой организации, определяемая следующим образом:

Доход = RAB · H

RAB (Regulated Asset Base) – регулируемая база активов, она же – величина инвестированного капитала. Под инвестированным капиталом понимается капитал, использованный для создания активов, необходимых для осуществления регулируемой деятельности. Величина инвестированного капитала ежегодно уменьшается на величину возврата капитала и увеличивается на величину капитала, созданного в рамках согласованной инвестиционной программы

H – норма доходности на инвестированный капитал