



Трудный переход

Илья Далматов, Марина Шутова*

Метод установления тарифов на основе расчета доходности инвестиированного капитала в электросетевом комплексе России приживается с трудом

В соответствии с Федеральным законом № 261 от 23 ноября 2009 года «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации» государственное регулирование тарифов на услуги по передаче электрической энергии, оказываемые сетевыми организациями, а также цен на тепловую энергию уже с 1 января 2012 года будет осуществляться только в форме установления долгосрочных тарифов на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности таких организаций.

Учитывая то, что на текущий момент одним из основных методов установления долгосроч-

ных тарифов становится метод доходности инвестиированного капитала, крайне важно разобраться в его основных преимуществах и недостатках, тем более что уже появились первые предварительные результаты работы компаний в новых условиях регулирования.

Слабое звено

Вначале хотелось бы сказать несколько слов об истории внедрения указанного метода. Фактически он пришел на смену методу экономически обоснованных расходов и методу индексации, между которыми практически нет никакой разницы в условиях жесткого государственного регулирования предельных уровней тарифов.

Активно данный метод стал обсуждаться начиная с 2005 года. Один из крупнейших в России частных инвесторов – ЗАО «Комплексные энергетические системы», – владеющий многими активами в электроэнергетике и коммунальном комплексе, на тот момент времени ставил вопрос следующим образом: «Мы готовы вкладывать средства в энергетику, но надо понять, каким образом вложенные деньги вернутся в дальнейшем обратно». Основное решение этой задачи инвестор видел в изменении тарифной системы регулирования. В качестве метода по расчету таких тарифов предлагался метод, дававший применявшийся для электросетевых компаний за рубежом, в частности, в Великобритании, – regulatory asset base (RAB)

(в переводе с английского – «регулируемая база активов»), что эквивалентно термину, используемому в российской нормативной правовой базе, – «метод доходности инвестиированного капитала». Под инвестиированным капиталом понимается капитал, который использовался для создания активов, необходимых для осуществления регулируемой деятельности.

На первом этапе регулирующие органы (Федеральная служба по тарифам, органы исполнительной власти субъектов РФ в области регулирования тарифов), да и сами компании неоднозначно воспринимали предлагаемые им проекты методических указаний, в том числе по причине

их плохой адаптации к действовавшему тогда законодательству. Но было очевидно, что необходимость изменений назрела. К тому же в соответствии с действовавшими на тот момент Основами ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации, утвержденными постановлением правительства РФ от 26 февраля 2004 года № 109 (далее – Основы ценообразования), одним из методов регулирования как раз был указан метод доходности инвестированного капитала, однако методические указания по расчету тарифов с его применением отсутствовали.

Процесс принятия указанной методики ускорила встреча руководителя Федеральной службы по тарифам Сергея Новикова с председателем правления ОАО РАО «ЕЭС России» Анатолием Чубайсом осенью 2007 года. На встрече было отмечено, что в результате реформирования российской электроэнергетики электросетевой комплекс России становился самым слабым звеном в энергохозяйстве страны, собственные источники развития которого зачастую не обеспечивали даже простого воспроизведения основных средств, что приводило к увеличению износа оборудования и снижению уровня надежности и качества услуг.

С учетом естественно-монопольного вида деятельности сетевых компаний единственный выход для привлечения инвестиций в отрасль представлялся в совершенствовании методов регулирования тарифов. Было признано, что источником привлечения инвестиций на долгосрочную перспективу может стать метод доходности инвестированного капитала.

По итогам встречи было решено подготовить в кратчайшие сроки необходимые изменения в нормативную правовую базу и определить список пилотных организаций, на которых будет опробована новая методика. В июне 2008 года в Основы ценообразования были внесены изменения и принята методика

по расчету тарифов с применением нового метода. Изменения касались, во-первых, уровня доходности инвестируемого капитала. В старой версии Основ ценообразования этот показатель ограничивался величиной ставки рефинансирования Центрального банка РФ, то есть в текущих условиях уровень доходности должен был составить 7,75% (ставка рефинансирования, действующая с 1 июня 2010 года) вместо 12%, которые установлены ФСТ России на 2010 год. При этом изменился и принцип расчета прибыли компании: 7,75%-ная доходность представляла бы из себя валовую прибыль (то есть до налогообложения на прибыль), в то время как сегодняшние 12% означают чистую прибыль компании (после налогообложения),

существующим законодательством оценка активов организации для целей тарифного регулирования должна определяться по результатам независимой оценки и отличаться от стоимости активов в соответствии с данными бухгалтерского и налогового учета. Фактически это означает, что в целях тарифного регулирования определяется рыночная стоимость активов организации с учетом их физического, морального и внешнего износа.

Остальным сетевым компаниям срок перехода установлен до 1 января 2012 года.

Итак, чем же механизм формирования необходимой валовой выручки (НВВ) по новой методике принципиально отличается от ее формирования методом экономически обоснованных расходов? Подчеркиваем: именно выручки, так как непосредственно сам расчет тарифов, их дифференциация производится в соответствии с Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденными приказом ФСТ России от 6 августа 2004 г. № 20-э/2.

Ключевых отличий два. Во-первых, вместо статьи «амortизация основных средств» в структуре НВВ компании появляется статья «возврат капитала», которая в целях тарифного регулирования рассчитывается отличным от бухгалтерского учета способом. А именно: производится независимая оценка принадлежащих компаний активов, и исходя из их стоимости замещения с учетом физического, морального и внешнего износа и срока возврата капитала в размере 35 лет определяется величина возврата капитала.

Во-вторых, вместо группы расходов, финансируемых за счет чистой прибыли и рассчитываемых ранее методом экономически обоснованных расходов, то есть прямым счетом, в структуре НВВ компании появляется статья «доход на инвестированный капитал», которая рассчитывается как произведение установленной нормы доходности на размер инвестированного капитала.

Все остальные расходы компании делятся на операционные, то есть на те расходы, которые компания может каким-то образом оптимизировать, и на неподконтрольные расходы, которые компания вынуждена оплачивать в запланированном объеме.

Важное отличие нового метода от других методов регулирования тарифов (метод экономически обоснованных

В чем выгода

Если говорить о преимуществах метода доходности инвестированного капитала, то можно выделить следующие выгоды участников процесса:

- для потребителя: повышение уровня надежности и качества оказываемых услуг, оплата реализации новых инвестиционных проектов в течение 35-летнего срока, эффект от снижения операционных расходов сетевых компаний;
- для региона: мультиплективный эффект от реализации масштабных инвестиционных программ (занятость населения, дополнительные налоговые поступления);
- для сетевой компании: долгосрочное планирование финансового состояния, создание стимулов к снижению операционных расходов, снижение контроля за «постатейным» расходованием средств со стороны органов регулирования, решение проблемы увеличивающегося износа основного оборудования, повышение капитализации компании;
- для инвесторов: гарантия возврата и дохода на вложенный капитал, снижение регуляторных рисков.

а налог на прибыль учитывается дополнительно. Во-вторых, в старой редакции Основ ценообразования оценка величины инвестированного капитала должна была осуществляться на основе данных бухгалтерского баланса организации и определяться как сумма долей уставного и добавочного капитала и долгосрочных обязательств. Отличием здесь стало то, что в соответствии с дей-

2010 года к ним присоединились еще 12.

По планам, определенным распоряжением правительства РФ от 19 января 2010 г. № 30-р, до 1 июля 2010 года этот переход должны были завершить еще 23 территориальные сетевые компании, созданные в результате реформирования акционерных обществ энергетики и электрификации, а с 1 января 2011 года – еще 27.

расходов и метод индексации) заключается также в изменении механизмов финансирования инвестиционных программ. При традиционных методах регулирования тарифные источники финансирования инвестиционной программы определяются за счет амортизации и прибыли, то есть фактически компания синхронно с выполнением инвестиционной программы получает ее финансовое обеспечение, и проекты с этой точки зрения для компании окупаются одновременно. В случае с методом доходности инвестированного капитала используются принципы проектного финансирования – сначала компания должна реализовать инвестиционный проект, и только после его реализации она в течение 35-летнего срока будет получать возврат и доход на вложенные средства, то есть фактически получается, что для потребителя проекты строятся в рассрочку по оплате.

Где растут тарифы

Теперь несколько слов о ключевой проблеме. У компаний, которые переходят на описываемый метод регулирования, наблюдается довольно сильный рост тарифов на услуги по передаче электроэнергии, болезненно воспринимаемый потребителями в условиях экономического кризиса. Ярким примером такого роста стало увеличение стоимости услуг ОАО «ФСК ЕЭС» в 1,5 раза в 2010 году. Фактически это обусловлено тем, что текущий уровень тарифов не является экономически обоснованным с точки зрения его инвестиционной привлекательности. Причина – отсутствие регулярной переоценки фондов и существенное отставание их стоимости от уровня инфляции. Кроме того, текущий уровень рентабельности активов компаний находится на очень низком уровне. В частности, по итогам 2008 года рентабельность неперевооцененных активов компаний, входящих в ОАО «Холдинг МРСК», составила в среднем 1,9%, рентабельность неперевооцененных

активов ОАО «ФСК ЕЭС» – 1,5%. (Рентабельность активов в данном случае определялась как отношение чистой прибыли к сумме основных средств и не завершенного строительства.)

Регулирующие органы пытаются всячески сдерживать темпы роста тарифов. Способы используются самые разные – существенное «урезание» операционных расходов (что в дальнейшем может стать причиной «проедания» компанией собственных инвестиционных ресурсов); корректировка размера инвестированного капитала, рассчитанного независи-

мов? На наш взгляд, да, возможно – при условии изменения подходов к расчету параметров регулирования. В частности, целесообразно было бы не проводить переоценку первоначального капитала, то есть капитала, созданного до перехода на RAB-регулирование, а сохранить ее на уровне, зафиксированном в бухгалтерском балансе, со средним сроком его возврата. Имелось также смысл установить на минимальном уровне доходность на первоначальный капитал (на уровне сложившейся доходности за последние годы либо на уровне минимальной доход-

шения о проведении оценки уже существующего капитала и уж тем более установление на него рыночной доходности наравне с новым капиталом. Во-вторых, поверить в то, что частных инвесторов заинтересует срок возврата капитала в размере 35 лет с доходностью 12%, довольно затруднительно.

При этом следует учесть, что фактически подобная схема сегодня реализуется на рынке мощности в электроэнергетике: цена на «старую» мощность рассчитывается индексным методом, а к цене на «новую» мощность применяются следующие параметры: срок возврата капитала – 15 лет, доходность на капитал – 14–15%.

Есть опасения, что сегодняшнее стремление электросетевых компаний перейти на метод RAB-регулирования обусловлено повышательным трендом роста тарифов на услуги по передаче, и еще далее очевидно, что при существующих параметрах регулирования найдутся всерьез заинтересованные стратегические инвесторы для вложения средств в электросетевой комплекс.

Учитывая то, что на сегодняшний день существует целый план мероприятий по реализации основных направлений государственной тарифно-ценовой политики в инфраструктурном секторе на период 2010–2011 годов (утвержен первым заместителем председателя правительства РФ Игорем Шуваловым 5 марта 2010 года), предполагающий совершенствование существующей и принятие новой нормативной правовой базы в сфере тарифного регулирования, в том числе по вопросам применения метода доходности инвестированного капитала, можно надеяться, что многие из обозначенных проблем будут решены. ■

Болевые точки

Среди наиболее острых проблем, возникающих при внедрении метода доходности инвестированного капитала у всех участников процесса, можно выделить:

- Неисполнение органами исполнительной власти субъектов РФ в области госрегулирования тарифов взятых на себя обязательств по долгосрочным параметрам регулирования.
- Отсутствие разработанного метода сравнения аналогов (Benchmarking). Несмотря на то что использование указанного метода предусмотрено в методике, нет инструментария для его применения. По факту получается, что для всех компаний, переходящих на этот метод регулирования, по умолчанию применяется индекс снижения операционных расходов в размере 1% и более без каких-либо на то обоснований. На наш взгляд, метод сравнения аналогов должен применяться как к расчету операционных расходов компании, так и при определении уровней надежности и качества оказываемых услуг.
- Отсутствие требований к экономической эффективности реализуемых инвестиционных проектов. К сожалению, на сегодняшний день компании практически не заинтересованы в реализации эффективных инвестиционных проектов, так как возврат и доход на капитал им гарантированы в полном объеме – конечно, при условии, что инвестпрограмма согласована в установленном порядке.

мым оценщиком; «сглаживание» необходимости валовой выручки (за счет переноса части ее величины на следующие годы), при которой на первые годы долгосрочного периода регулирования темпы роста тарифов находятся на довольно низком уровне, а на конец периода вырастают до слишком высоких значений, которые вряд ли будут впоследствии исполнены.

Возможно ли было изначально не допустить резкого роста тариф-

ности долгосрочных государственных обязательств); сократить срок возврата нового капитала до 15-летнего периода; увеличить норму доходности на новый капитал до 15%.

Такие предложения можно аргументировать следующим образом. Во-первых, они обусловлены тем, что, по сути, ранее выполненные инвестиционные проекты были уже полностью оплачены потребителем и поэтому выглядят неоднозначным ре-

*Авторы – директор и научный сотрудник Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий ГУ-ВШЭ