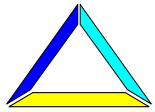
НЕМЕЦКАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА
ПО ЭКОНОМИКЕ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ



проф. Лутц Хоффманн
Немецкий Институт экономических исследований, Берлин

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретарь в отставке
Федеральное Министерство экономики и технологий, Берлин

Консультативная группа в Киеве	д-р Фолькхарт Винценц	Институт Восточной Европы, Мюнхен
	Рикардо Джуччи	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Университет г. Геттинген, Институт аграрной экономики
	д-р Штефан Лутц	Киево-Могилянская академия, EERC, Киев
	д-р Петра Опитц	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	д-р Ульрих Тиссен	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	Ларс Хандрих	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	д-р Кристиан фон Хиршхаузен	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	Людвиг Штриве	Университет г. Геттинген, Институт аграрной экономики

Бюро: 01001, Киев, ул. Крещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: gag@ier.kiev.ua

О 22

Метод регулирования цен за передачу электроэнергии – ключевая проблема для успешной приватизации облэнерго

Резюме

При приватизации шести облэнерго в первой половине 2001 года решающую роль играли методы установления тарифов за передачу электроэнергии. Эти тарифы образуют основу экономической деятельности облэнерго, услуги которых в основном представляют собой транспортировку и продажу электроэнергии конечному потребителю, т. е. они в определяющей степени оказывают влияние на интересы потенциальных инвесторов.

Во время приватизации в первой половине 2001 года в качестве метода определения тарифов за передачу электроэнергии использовалась смешанная форма **регулирования рентабельности (rate of return) и регулирования прироста затрат (cost plus).** Эти методы **не заключают в себе стимулов для достижения производительной эффективности.** Кроме того, они таят в себе **конфликт целей**. В применении метода нормы прибыли с нормой прибыли в 17% как на цену покупателя, так и на дополнительные инвестиции уже заложена высокая цена, уплачиваемая покупателем, а также возможность избыточных инвестиций. В связи с этим неминуемо и возрастание тарифа за передачу электроэнергии, который должны оплачивать потребители. Правда, высокая цена, уплачиваемая покупателем, позволяет добиться большой выручки от приватизации, однако одновременно с этим опасности подвергается социальное и политическое приятие приватизации, что обусловливается возрастанием тарифов.

Более удачным методом тарифного регулирования, в одинаковой степени служащим интересам инвесторов и потребителей, является регулирование ценовых границ (price cap). В результате использования этого метода:

- компания получает **стимулы для повышения эффективности производства,** поскольку имеет право на фиксированный период времени оставить себе всю прибыль, полученную благодаря **сокращению затрат**, а

- административные **расходы на регулирование уменьшаются**, потому что регулятор должен «только» заботиться об установлении ценового коридора и следить за его соблюдением, но не вынужден осуществлять контроль над большим числом внутренних показателей компании.

Исходная цена для регулирования ценовой границы может быть установлена на уровне предшествующего покрывающего затраты тарифа. Дополнительно введетсья и адаптационный коридор в соответствии с развитием инфляции, а также коэффицент X для постепенного сокращения цены в соответствии со сравнительной рыночной ценой, то есть на разницу между предшествующим тарифом за передачу электроэнергии облэнерго i (Pi) и средней величиной всех тарифов сравнимых облэнерго

$$\frac{Pi - n}{n}$$

Благодаря этому у инвестора сохранится достаточная свобода маневра для получения прибыли в результате сокращения затрат и можно будет предотвратить повышение тарифов выше уровня инфляции. Вследствие этого приватизация встретит большее приятие, процедура тендера сможет без непрямых ограничений ориентироваться на предложение наибольшей цены.

Метод регулирования цен за передачу электроэнергии – ключевая проблема для успешной приватизации облэнерго

1. Вступление

При приватизации предприятий, деятельность которых носит характер естественной монополии либо цены которых, должны реализоваться на рынке, регулируются государством, методы установления цен и регулирования играют решающую роль. В Украине это стало особенно очевидным в связи с приватизацией шести следующих региональных энергоснабжающих предприятий (облэнерго) в первой половине 2001 года. Способ установления тарифов за передачу электроэнергии по сетям облэнерго являлся одним из узловых пунктов во время переговоров с потенциальными инвесторами. От его характера в значительной степени зависело, примут ли иностранные инвесторы участие в приватизационных тендерах.

В дальнейшем анализируются проблемы и последствия методики установления цен, которая составляла основу переговоров о приватизации, а также делаются предложения по внедрению более эффективных методов.

2. Действующий метод установления тарифов за передачу электроэнергии и его экономические следствия

Передача электроэнергии по сетям высокого и низкого напряжения даже в случае организации сектора электроэнергетики на принципах конкуренции останется сферой естественной монополии, цены в которой подлежат контролю со стороны государства. Эти цены (тарифы) образуют основу экономической деятельности облэнерго, услуги которых в основном представляют собой транспортировку и продажу электроэнергии конечному потребителю.

В прошлом предпочтение отдавалось установление цен, которые ориентировалось на затраты, - подобно модели «cost plus ». Вместе с тем при этом оставалось неясным, в какой степени калькулированные расходы на передачу (передачу в сети высокого напряжения) и распределение (передача в сети низкого напряжения) электроэнергии отражают действительно возникающие затраты. Точно так же неясной оставалась

структура рентабельности. В соответствии с традицией установления цен, заимствованной у плановой экономики, составные части затрат часто показывались как части прибыли. Таким образом, прибыль устанавливалась не как определенная, ориентированная на рынок норма начисления процентов на капитал.

Что касается размеров затрат, то при регулировании, ориентированном на затраты, можно исходить из того, что сообщают регулирующему учреждению по меньшей мере обо всех возникающих издержках, поскольку они образуют основу для тарифа, который должно установить учреждение. По этой причине установление тарифа, ориентированное на затраты, приводит к завышению затрат. Другим свидетельством того, что в действующем доныне тарифе в достаточной степени учитываются затраты облэнерго, является тот факт, что приватизированные до 2000 года облэнерго получали прибыль.

С началом «второго раунда» приватизации облэнерго, целью которого стало привлечение иностранных, так называемых стратегических инвесторов, система установления цен за передачу электроэнергии должна была быть перестроена в своей основе. В результате длительных переговоров с фирмами, которые хотели приобрести выставленные на тендер облэнерго, в качестве метода установления тарифов за передачу электроэнергии была утверждена смешанная форма регулирования рентабельности (rate of return) и регулирования прироста затрат (cost plus)[1].

В соответствии с этим методом:

- с одной стороны, **полные текущие затраты** определяются по действующему до сих пор методу[2] и фиксируются на семь лет. Вместе с тем производится адаптация в соответствии с расходами на сырье и материалы согласно индексу цен промышленных производителей; в соответствии с расходами на заработную плату – согласно индексу инфляции; по валютным издержкам учитываются девальвация гривни и все повышения цен в связи с изменениями украинского законодательства. Таким образом, на инвестора (собственника) не ложится никакой риск, связанный с издержками. Одновременно в затратах наряду с техническими потерями дополнительно на первые три года кроме этих технических потерь учитываются так называемые коммерческие убытки в размере 7% от переданной электроэнергии. (В течение последующих четырех лет их доля снизится до 4%, а затем – до 3%.) В этом отражаются проблемы платежной дисциплины (неплатежи) и нестабильности правил оптового рынка электроэнергии. Иными словами, здесь компании освобождаются от определенных институциональных рисков, обусловленных теперешними принципами функционирования украинского рынка электроэнергии.
- Одновременно в качестве составной части тарифа фиксируются нормы прибыли на капитал, инвестированный в качестве цены покупки (портфельная инвестиция), а также на дополнительные, так называемые «инвестиции в производство». Норма прибыли на цену покупателя в течение первых семи лет составляет 17%, в последующие пять лет – 11%. После уплаты налогов норма прибыли на инвестиции, направленные на модернизацию производства в соответствии с планом инвестирования, который должен быть утвержден Министерством топлива и энергетики, составляет также 17%, если они финансируются из собственных средств. Если они финансируются из привлеченного капитала, норма прибыли соответствует рыночным процентам, но не может превышать 17%. Норма прибыли на инвестиции в соответствии с планом инвестирования в целом не может превышать 25%.

Решающим недостатком регулирования рентабельности является то, что оно не создает компании стимулов для повышения эффективности производства. Так как проценты, о

[1] Утверждено постановлением № 348 Национальной комиссии по регулированию электроэнергетики (НКРЭ) от 10 апреля 2001 года.

[2] Постановление № 564 НРКЭ от 6 мая 1998 года.

начислении которых на капитал была достигнута договоренность, могут превышать процентную ставку, под которую компания может получить кредиты, у него отсутствует стимул, побуждающий его с максимальной производительностью использовать капитал. Напротив, появляется стимул для более высокой капиталоемкости.

По отношению к приватизации облэнерго в Украине подобное регулирование может означать:

- во-первых, что потенциальный инвестор получает стимул для того, чтобы предложить высокую цену покупателя, поскольку на нее гарантируется начисление более высоких процентов, чем процентная ставка на рынке. Хотя это в краткосрочной перспективе и отвечает интересам государственного бюджета, желающего получить большие поступления от приватизации, но ведет, с другой стороны, к появлению тенденции очень сильного возрастания тарифов за передачу электроэнергии. Этот конфликт целей противоречит также заложенному в процедуре тендера принципу преимущества покупателя, предлагающего самую высокую цену. В интересах защиты прав потребителей предложенная цена покупателя должна была бы быть по возможности низкой.
- Во-вторых, что возникают стимулы делать чрезмерные инвестиции в модернизацию компании. В этом случае дополнительные затраты также могут быть в дальнейшем переложены на потребителей, поэтому в результате может произойти чрезмерная капитализация и тарифы могут вырасти скачкообразно.

Резкое возрастание тарифов в результате приватизации, вместе с тем, заключает в себе опасность того, что конечные потребители электроэнергии, в особенности граждане, проживающие в квартирах и частных домах, начнут отрицательно относиться к приватизации. Вина за повышение тарифов будет возлагаться на иностранных инвесторов. В итоге под вопросом окажется политический и общеэкономический эффект приватизации.

Скачок цен, возможный после установления тарифов на момент приватизации, в определенной мере ограничен следующими мерами: цена покупателя представляет собой единоразовый платеж, инвестиции могут совершаться только после утверждения плана инвестирования, а возможности увеличения затрат в течение последующих семи лет определяются установленным коридорами.

3. Альтернативные модели установления цен

Диапазон возможных в принципе моделей ценового регулирования у естественных монополий достаточно широк. Если говорить о практическом регулировании тарифов за передачу электроэнергии в ходе приватизации облэнерго в Украине, то **регулирование ценовых границ (price-cap)** представляется более эффективным методом по сравнению с регулированием рентабельности и регулированием прироста затрат. Чистое регулирование ценовых границ исходит из принципа, в соответствии с которым без получения информации об условиях образования затрат и спроса уже можно достигнуть улучшения ситуации потребителей, поскольку этот метод обеспечивает отсутствие ухудшения их положения. Цены в своем росте не должны опережать уровень инфляции (RPI)[3]. Дополнительно на потребителе отражаются изменения в производительности в размере, о который должен быть согласован между регулятором и компанией (фактор X). Регулирование ценовых границ по формуле RPI – X особенно широко во многих сферах применяется в Великобритании (в том числе в электроэнергетике, в водном хозяйстве, в области телекоммуникаций и в работе аэропортов).

[3] Таким образом, потребители должны в принципе быть в состоянии приобретать рассмотренные услуги в том же объеме, что и в предыдущий период, не затрачивая при этом больше средств.

Регулирование тарифов за передачу электроэнергии для облэнерго в Украине по методу ценовых границ могло бы освободить процесс установления тарифов от зависимости от цены покупателя, объема предполагаемых инвестиций, а также от коммерческих убытков. В целом преимущества регулирования ценовых границ заключаются в следующем:

- компания получает стимулы для повышения эффективности производства, потому что оно имеет право оставлять себе в течение всего установленного периода всю прибыль, полученную благодаря сокращению затрат;
- уменьшаются административные расходы, так как регулятор должен «только» заботиться об установлении ценового «маршрута» и следить за его соблюдением, но не вынужден осуществлять контроль над большим числом внутренних показателей компании.

При использовании регулирования ценовой границы возникает проблема установления исходной цены (исходного тарифа за передачу электроэнергии). Ее можно определить только путем аналогии. Применительно к ситуации приватизации облэнерго можно было вы использовать следующие способы:

1. **Исходная цена** устанавливается на уровне теперешнего действующего тарифа за передачу электроэнергии соответствующего облэнерго. Поскольку ранее применяемый метод установления тарифов за передачу электроэнергии исходил из критериев покрытия затрат (то есть существовали стимулы для декларирования всех затрат), - инвесторы смогут на начальном этапе продолжать эксплуатацию сетей без убытков. Инвестиции с целью сокращения затрат и технических потерь должны рефинансироваться благодаря сокращению затрат.
2. **Адаптационный коридор** наряду с общими критериями (уровень инфляции) должен ориентироваться и на специфические критерии. Здесь можно было бы обратиться к концепции сопоставления существующих цен на рынке. Она основывается на сопоставлении тарифов облэнерго, в структурном отношении похожих друг на друга (т. е. относительно структуры сетей и структуры потребителей). Поэтому адаптация должна происходить в направлении средних затрат сопоставимых в структурном отношении облэнерго. Фактор X можно будет применить только по отношению к таким облэнерго, цены за передачу электроэнергии которых превышают средние показатели сопоставимых в структурном плане облэнерго и представляют собой разницу между предшествующим тарифом облэнерго за передачу электроэнергии i (Pi) и средней величиной всех тарифов сопоставимых облэнерго

   $$\frac{Pi - n}{n}$$

(Тарифы за передачу электроэнергии, используемые в отдельных облэнерго, отличаются друг от друга вследствие различных структур сетей и потребителей в регионах деятельности облэнерго.) Адаптация может начаться примерно через четыре – пять лет[4].
Как и все методы регулирования, регулирование ценовых границ имеет определенные недостатки.

- Регулируем предприятие приобретает стимулы для того, чтобы снизить *качество* предлагаемых товаров ради повышения собственной прибыли. Поэтому наряду с регулированием ценовых границ необходимо и регулирование качества. Качество такого товара, как электроэнергия, определяется в первую очередь непрерывностью подачи (гарантированность снабжения) и качеством напряжения (поддержание

[4] Здесь мы исходим из интервалов регулирования в Великобритании, которые, как правило, составляют пять лет.

равномерного уровня напряжения). Эти условия могут быть закреплены в лицензионном договоре о снабжении электроэнергией. При ограничительном использовании фактора X могут исчезнуть стимулы к внедрению инноваций;

- часто в качестве отрицательного момента называют опасность перекрестного субсидирования, в результате которого искажаются условия конкурентной борьбы по сопутствующим продуктам (т. е. продуктам, предлагаемым с регулируемым продуктом). Вместе с тем, в случае облэнерго эта опасность незначительна, т. к. они, как правило, не предлагают другие продукты.

Хотя тот способ, которым используется действующая в настоящее время смешанная модель, фактически в определенном смысле соответствует ограниченному в сроке регулированию price-cap, это касается только периода после продажи облэнерго инвестору. При каждом очередном акте приватизации названные проблемы между выручкой от приватизации и размерами тарифа возникают вновь. Поэтому было бы выгодно внедрить регулирование по принципу price cap в процессе будущих приватизаций. Это оставило бы за инвестором достаточную свободу маневра для получения прибыли благодаря сокращению затрат и вместе с тем для предотвращения повышения тарифов сверх уровня адаптации к инфляции, иными словами, для предотвращения ухудшения положения потребителей. Благодаря этому приватизация встретила бы более широкое приятие, а процедура тендера могла бы без непрямого вмешательства ориентироваться на цену покупателя, предлагающего наивысшую цену.

П.О., рецензент К. ф. Х.
май 2001