



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ У СЕКТОРАХ ВОДОПОСТАЧАННЯ, ВОДОВІДВЕДЕННЯ ТА ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ОПАЛЕННЯ.

Кріс Шугарт та Альона Бабак

30 квітня, 2012

Цей посібник став можливим за щедрої фінансової підтримки народу Сполучених Штатів Америки через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст матеріалів не обов'язково відображає точку зору Агентства США з міжнародного розвитку чи Уряду США

Програма розвитку державно-приватного партнерства – РЗДР

Вул. Шовковична 42-44, офіс 11-Д

Київ 01601 Україна

Телефон/Факс: +38 044 234 3525

www.ppp-ukraine.org

ЗМІСТ

1. Вступ	3
2. ЧОМУ ПОТРІБНИЙ РЕГУЛЯТОР?	4
3. Існуючі схеми регулювання тарифів на муніципальні комунальні послуги	5
3.1 Загальна система	5
3.1.1 Закони та постанови, що керують регулюванням у цих секторах	5
3.1.2 Нова регуляторна комісія	7
3.2 Методика та процедури встановлення тарифів	9
3.2.1 Діючі правила	9
3.2.2 Заплановані та запропоновані зміни	13
3.3 Перегляд тарифів новою комісією	14
4. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РЕГУЛЯТОРНИЙ РИЗИК	14
4.1 Регуляторна методологія	14
4.2 Апеляції	15
4.3 Неузгодженість умов договорів ДПП та регулювання	16
4.4 ДПП для магістрального постачання питної води та очистки стоків	17
5. ТОЧКА ЗОРУ ПРИВАТНИХ КОМПАНІЙ	17
6. ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОГО РИЗИКУ ТА СПРИЯННЯ УЧАСТІ ПРИВАТНОГО СЕКТОРА В СЕКТОРАХ	22
6.1 Методика РБК	22
6.2 Більше гнучкості щодо амортизації	24
6.3 Планові багаторічні періоди контролю з автоматичним коригуванням інфляції	24
6.4 Більш гнучке застосування норм при встановленні тарифів	25
6.5 Більш чітке розмежування між питанням необхідного рівня доходу та питанням доступності	26
6.6 Об'єм роботи при регулюванні компаній на муніципальному рівні	27
6.7 Інші питання, пов'язані з регулюванням секторів	27
7. ВИСНОВКИ	28
Додаток 1.. Короткий опис ключових положень законів щодо встановлення тарифів	31

СКОРОЧЕННЯ

Абревіатури визначені в основному тексті.

Термін "Комісія" відноситься до Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг, яка почала діяльність у липні 2011.

Національна комісія регулювання електроенергетики позначається абревіатурою "НКРЕ".

"ПКМ" означає Постанову Кабінету Міністрів.

1. ВСТУП

Програма розвитку публічно-приватного партнерства в Україні (P3DP), що впроваджується FHI Development 360 LLC (FHI 360) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), зосереджує увагу на розвитку державно-приватного партнерства в Україні (ДПП) шляхом надання допомоги на рівні уряду та місцевого самоврядування з метою створення сприятливого середовища для ДПП та підготовки життєздатних проектів ДПП.

P3DP, що розпочала діяльність у жовтні 2010 року і планує працювати до кінця вересня 2015 року, має чотири основні програмні цілі:

- Ціль 1 – Вдосконалення правового поля
- Ціль 2 – Створення одиниць ДПП
- Ціль 3 – Підвищення обізнаності та нарощування потенціалу
- Ціль 4 – Транзакції в рамках пілотних проектів

Відбір пілотних проектів для розвитку здійснюється на основі характеристик кожного окремого проекту та міста, але також значною мірою залежить від сектору та типу ДПП. З початку діяльності у сфері ДПП точилися дискусії щодо того, чи проекти у сфері водопостачання, водовідведення та централізованого опалення будуть гарними кандидатами на роль пілотних проектів. Ці сектори (що в цьому документі подекуди називаються "регульованими секторами") є дуже важливим для розвитку надзвичайно необхідної муніципальної інфраструктури в Україні. Отже, немає сумнівів щодо того, що вони, в принципі, будуть придатними – і, фактично, пріоритетними – секторами для ДПП.

Складність виникає через те, що тарифи, які сплачуються користувачами у цих секторах, є *регульованими*, у постійний спосіб, що передбачає певний ступінь власного розсуду. Прибутки приватної компанії, яка працює у будь-якій з цих сфер послуг, залежать від періодичних рішень певного регуляторного органу – державного регулятора чи муніципалітету. Великої важливості набуває оцінка *регуляторного ризику* та визначення того, до якої міри він становить (чи не становить) перешкоду для ДПП у цих секторах. Якщо регуляторний ризик занадто високий, або приватні компанії додаватимуть до своєї ціни занадто високу надбавку під ризику, яка виконуватиме роль буфера в разі прийняття несприятливих регуляторних рішень, або компанії високого рівня просто не багатимуть брати участь.

Отже, було вирішено підготувати коротке дослідження, у якому вивчатиметься питання регуляторного ризику та оцінки того, чи варто здійснювати проекти ДПП у цих секторах. Це дослідження не тільки важливе для діяльності P3DP, але і має зацікавити кожного, кого стосується ДПП у секторах водопостачання, водовідведення та центрального опалення в Україні.

Після обговорення питання, для чого потрібне певне регулювання у цих секторах, дослідження розглядає функціонування цього регулювання в Україні. Після цього в ньому коротко описуються точки зору деяких приватних компаній, що працюють в регульованих секторах. На основі цієї оцінки було подано кілька пропозицій щодо способів вдосконалення системи. Наостанок, викладені підсумки щодо того, чи можуть

пілотні проекти ДПП здійснюються (та користуватися підтримкою РЗДР) в цих регульованих секторах за сучасних умов.

2. ЧОМУ ПОТРІБНИЙ РЕГУЛЯТОР?

Більшість домовленостей щодо ДПП не потребують визначеного регуляторного органу. Вони значною мірою функціонують в режимі *договірного регулювання*. Наприклад, було б дуже незвичним запропонувати регулятора, що контролював би юридичні відносини за контрактом будівництва – експлуатації – передачі (БЕП) водоочисної споруди. Причина полягає в тому, що коригування тарифів, необхідні протягом терміну дії контракту, обмежені в обсязі та можуть бути чітко визначені у самому контракті – деякі умови застосовуються майже механічно. Спори, навіть щодо формул оплати праці, цілком можуть бути вирішені звичайним висновком експертів, судом чи арбітражним судом.

Навіть у випадку контракту щодо всієї системи комунальних послуг (наприклад, починаючи з водозабору до розподілу і продажу фізичним особам), звичайний регулятор комунальної сфери може бути непотрібний. Як було вказано в одній публікації Світового Банку, що вивчала проблему наділення різних організацій регуляторними функціями:

Уряд не повинен створювати "регулятора", що здійснюватиме всі регуляторні функції. Уряди мають визначити, які організації найкраще пристосовані до здійснення регуляторних функцій. Наприклад, міністерство, що добре функціонує, може краще моніторити ефективність роботи провайдерів, ніж нова та неперевірена установа.¹

Питання щодо того, чи потрібен звичайний регулятор в контексті довгострокового договору ДПП залежить, перш за все, від того, до якої міри потрібні коригування тарифів (чи плати за послуги) можуть бути виражені у чітко визначених, точних термінах. До тієї міри, наскільки це можливо, контракт може містити матеріальні та процесуальні правила щодо коригування, і того, що замість регулятора потрібні стабільні та ефективні процедури і механізми *попередження і вирішення спорів*.

Режим договірної регулювання – типовий для ДПП – може ефективно працювати до того часу, поки є можливість розробити контракт таким чином, щоб він був у достатній мірі *всеохоплюючим*. Основні складнощі у секторі водопостачання чи центрального опалення виникають, якщо договір ДПП поширюється *на всю систему комунальних послуг*. Більшість експертів дійшли висновку, що потрібний більш загальний, довірливий перегляд тарифів з періодичними інтервалами (скажімо, кожні п'ять років), і що звичайний суд чи арбітражний суд не досить добре пристосовані до виконання цього чи до вирішення загальних (і заплутаних) спорів стосовно цього перегляду. Деякі схеми ДПП просто покладаються на двосторонні переговори відкритого формату з метою такого перегляду. Інші користуються допомогою колегій експертів. Але в багатьох країнах діяльність звичайного регулятора комунальних послуг є обов'язковою. Україна також пішла цим шляхом.

¹ Eric Groom, Jonathan Halpern, and David Ehrhardt, *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services* (Світовий Банк, червень 2006), стор. 20.

При класичному режимі *регулювання комісією*, спеціально створений державний орган, *регулятор комунальних послуг*, регулює діяльність компанії – провайдера комунальних послуг, користуючись загальними принципами уповноважуючого законодавства (або, як у США, судової практики) і конкретними принципами, що містяться у підзаконних актах, або *спеціальною ліцензією компанії* (чи її еквівалентом), або на основі усталених звичаїв. Може навіть не існувати "договору ДПП", в якому містяться поширені регуляторні правила, укладеного між регульованою компанією та державним органом.²

Це звичайний спосіб регулювання комунальних послуг, що використовується у США та Сполученому Королівстві і мав значний вплив на багато інших країн протягом останніх 25 років. Хоча за провідними практиками, що формуються. Вважається найкращим, якщо для регулятора протягом певного періоду будуть обов'язковими більш точні правила, встановлені ним, регулятор за цього режиму (повний регулятор) допускає певний ступінь *власного розсуду* при прийнятті рішень – цього не можна уникнути. Регулятор часто описується як такий, що має широкі повноваження "урівноважувати" конкуруючі інтереси компаній та споживачів і інших учасників. В цьому випадку регуляторний ризик стає особливо очевидним.

Україна обрала базовий спосіб регулювання для секторів водопостачання, водовідведення та центрального опалення. Наступний розділ цього дослідження описує українську регуляторну систему у секторах водопостачання, водовідведення та центрального опалення.

3. Існуючі схеми регулювання тарифів на муніципальні комунальні послуги

3.1 Загальна система

3.1.1 Закони та постанови, що керують регулюванням у цих секторах

Система законів та підзаконних актів у сфері встановлення тарифів в Україні включає *закони* України, *постанови* Кабінету Міністрів України, *рішення* національних регуляторних комісій та різні *укази* центральних виконавчих органів (наприклад, міністерств).

Закони України (тобто, основне законодавство) описують принципи ціноутворення, визнають вільні та регульовані ціни, встановлюють правила для відшкодування витрат (операційних, амортизаційних, капітальних) та прибутку природних монополій і пов'язаних установ, які діють на ринках, прилеглих до природних монополій, і визначають відповідальність державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері ціноутворення.

² Може існувати мінімальний контракт ДПП, який чітко передбачає, що важливі регуляторні правила (наприклад, встановлення тарифів) знаходяться під відповідальністю регулятора, без жодного обмеження рішень регулятора. Навіть якщо має місце двосторонній контракт (а не адміністративна ліцензія), це треба вважати прикладом підходу *регулювання комісією*.

Основне законодавство включає закони України “Про природні монополії”,³ “Про ціни та ціноутворення”,⁴ “Про житлово-комунальні послуги”,⁵ “Про опалення”,⁶ “Про питну воду та питне водопостачання”.⁷ Ключові положення основних законів підсумовані у **Додатку 1**, що надає огляд існуючого правового поля для встановлення тарифів.

Закон “Про природні монополії” посилається на Податковий кодекс України і вказує, що в регуляторних цілях тарифи можуть лише відшкодовувати кошти, що вираховуються в цілях обчислення податку на прибуток підприємств. Отже, на додачу до конкретних законів, Податковий кодекс є частиною правового поля для утворення тарифів на комунальні послуги.

Основним інструментом, що визначає повноваження виконавчих органів щодо встановлення тарифів, є Закон від липня 2010 року “Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг в Україні”.⁸ (у липні 2011, назва Закону була змінена на “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” і назва комісії була змінена, все інше залишилося незмінним.)⁹

Введенням в дію закону від липня 2010 року Верховна Рада (Парламент) встановила нову систему державного регулювання у сфері комунальних послуг – вона відрізняється від тієї, що існувала з моменту проголошення незалежності України (1991) – створивши *національний регуляторний орган*.

Цей національний регуляторний орган – Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг (далі в цьому дослідженні називається “Комісія”) – несе основну відповідальність за встановлення тарифів у сфері громадського водопостачання та збору і очистки стоків, а також виробництва, транспортування і постачання теплової енергії.

У секторі *водопостачання та водовідведення*, національний регулятор встановлює тарифи для: комунальних послуг, що надаються більше ніж 100.000 жителів; комунальних послуг, системи яких розташовані на території двох чи більше областей; спільних підприємств (тобто, спільних підприємств між муніципалітетом та приватною компанією) та підприємств з іноземними інвестиціями. Органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи, що не регулюються національним регулятором.

У *секторі опалення*, Національна комісія встановлює тарифи на комунальні послуги, що мають встановлену потужність більше ніж 20 Гкал/год, в то час як органи місцевого самоврядування уповноважені встановлювати тарифи для менших компаній. Крім того, органи місцевого самоврядування все ще несуть відповідальність за встановлення тарифів для тих послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання, які забезпечують опалення в індивідуальних квартирах у багатоквартирних будинках.

³ № 1682-III від 20 квітня 2000.

⁴ № 507-XII від 3 грудня 1990.

⁵ № 1875-IV від 24 червня 2004.

⁶ № 2633-IV від 2 червня 2005.

⁷ № 2918-III від 10 січня 2002.

⁸ № 2479-VI від 9 липня 2010.

⁹ № 3610-VI від 7 липня 2011.

Кабінет Міністрів України має повноваження затверджувати правила встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. На разі ці правила викладені у Постанові Кабінету Міністрів України ("ПКМ") № 869 від 1 червня 2011 року "Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги". ПКМ № 869 містить правила щодо встановлення тарифів для кількох муніципальних секторів – водопостачання, водовідведення, центрального опалення, обслуговування будинків, постачання електроенергії (для населення) та постачання природного газу (для населення).

Закон від липня 2010 також уповноважує Комісію готувати та затверджувати власні правила щодо встановлення тарифів. Отже, Національна комісія з регулювання електроенергії ("НКРЕ"), що діє відповідно до закону як тимчасовий національний регулятор комунальних послуг, розробила власну методику встановлення тарифів на комунальні послуги та затвердила її своєю Постановою № 242 від 17 лютого 2011 року "Про затвердження порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання". Незрозуміло, як Комісія здійснювати законні повноваження щодо визначення правил встановлення тарифів власними постановами у світлі ПКМ № 869 (1 червня 2011), якою Кабінет Міністрів взяв цю функцію на себе.

Щодо правил встановлення тарифів звична практика в Україні (затверджена ПКМ № 869, Постановою НКРЕ № 242, та ін.) передбачає посилання на різні *інструкції, методики* та ін., що затверджуються центральними виконавчими органами (наприклад, міністерствами) в рамках їхніх повноважень. Ці методики та інструкції встановлюють правила підрахунку стандартів матеріальних та трудових ресурсів для кожного виду комунальних послуг і загальні (для всієї галузі) норми стосовно втрат.

Підсумовуючи сказане вище, існуюче правове та регуляторне поле встановлення тарифів багаторівневе і складне. Немає узгодження між різними законодавчими положеннями та визначеннями, що на разі створює істотний регуляторний ризик для регульованих компаній. Багато документів, що визначають правила підрахунку норм для конкретних комунальних послуг, вважаються серед учасників сектору застарілими чи неадекватними для застосування на практиці. Чи мають ці норми бути пристосовані до сучасних практик управління, або чи має сучасна система норм замінюватися іншим підходом – заснованим меншою мірою на жорстких приписах і більшою – на створенні ініціатив для ефективної роботи – є питанням, яке має розглянути та на яке має надати відповідь новий регулятор.

3.1.2 *Нова регуляторна комісія*

Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг ("Комісія") є державним колегіальним органом, що відповідає за здійснення державного регулювання у сфері комунальних послуг, таких як централізоване водопостачання, водовідведення та виробництво, транспортування і постачання теплової енергії.

Комісія почала роботу у липні 2011.¹⁰ З липня 2010 до липня 2011 НКРЕ тимчасово здійснювала ці функції, як передбачено законом № 2479-VI від 9 липня 2010.

¹⁰ Указ Президента України "Про створення Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг в Україні", №743/2011 від 8 липня 2011.

Комісія взяла на себе від органів місцевого самоврядування повноваження встановлювати тарифи на послуги з водопостачання, водовідведення та опалення, і встановлення технологічних норм втрат води для систем водопостачання та водовідведення (допустимий показник втрат, що покриватимуться тарифами).

Не було надано офіційної причини для того, щоб позбавити органи місцевого самоврядування регуляторних повноважень. Стандартні фрази типу "врівноваження інтересів учасників ринку" використовуються для обґрунтування створення *національного* регуляторного органу. Політики наголошували на політичній залежності органів місцевого самоврядування від громадської думки у процесі прийняття ними рішень стосовно підвищення тарифів – воно створює упередженість проти їхнього підвищення – що зробило їх неефективними як незалежних регуляторів з 1997 року.¹¹

Звичайно, впровадження регулятора на національному рівні для управління послугами на місцях¹² має свої переваги і недоліки, але це питання, сперечатися про яке немає сенсу. Закон набув чинності, і органи місцевого самоврядування мають організувати свою діяльність у новому регуляторному середовищі таким чином, щоб забезпечити надання місцевих комунальних послуг спільноті.

Лише 68 комунальних підприємств з водопостачання та водовідведення з 6000, що подають інформацію про свою діяльність у секторі водопостачання, регулюються Комісією. Інші, багато з яких дуже маленькі, регулюються за старою системою, за якої органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи та норми втрат води, а обласні державні адміністрації видають ліцензії. У секторі центрального опалення аналогічна ситуація. Національна статистика показує, що більше ніж 33 000 котелень працюють в Україні. багато з них працюють за ліцензіями, наданими Комісією,¹³

Отже, два типи органів влади мають повноваження встановлювати тарифи у регульованих секторах: органами місцевого самоврядування та Комісія, залежно від кількості населення обслуговуваної території (для сектору водопостачання та водовідведення) або щодо встановленої потужності (для центрального опалення).

Два закони визначають структуру Комісії, кількість та термін перебування на посаді її членів і штатний розпис Комісії. Це Закон "Про природні монополії" та "Про державне регулювання ринку комунальних послуг" (див. Додаток 1).

Комісія, як і будь-яка інша національна комісія України, що регулює діяльність природних монополій (на разі тільки НКРЕ), складається з Голови та шести членів Комісії, яких призначає на посади та звільняє з посад Президент України, і є підзвітною Верховній Раді. Голова та члени Комісії призначаються на термін у 6 років і не можуть перебувати на посаді більше ніж 12 років в загальному.

¹¹ Рік введення в дію Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", 21 травня 1997, № 280/97-VR.

¹² Цікаво, що зараз спори щодо цих двох сторін (у багатьох країнах, не тільки Україні) подібні до суперечок, що точилися на початку 20 століття у США стосовно регулювання муніципальних послуг на муніципальному рівні на протигагу державному рівню. У США державне регулювання перемогло для приватних постачальників комунальних послуг, в той час як постачальники, що знаходяться у володінні муніципалітету, регулюються муніципалітетом.

¹³ Офіційна статистика не надає точних цифр

Голова або член Комісії може бути звільнений з посади тільки у випадках, передбачених законом, а саме: (i) відставка; (ii) припинення громадянства України; (iii) неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я; (iv) набуття чинності обвинувальним вироком проти нього.

Комісія має право створювати територіальні відділення, але вони не матимуть статусу окремих юридичних осіб. Територіальні органи можуть діяти на підставі положень, затверджених Головою Комісії. Адміністративний персонал здійснює організаційні, технічні та інші функції.

Президент України затверджує ліміти штатного розпису Комісії. Голова затверджує кадрову структуру Комісії, в рамках бюджету, виділеного Комісії з Державного бюджету України, за погодженням з Міністерством фінансів. До грудня 2011 року в Комісії було менше ніж 50 працівників; після цього цифра почала зростати. Поточний ліміт встановлений законом на рівні 412 працівників.

Всі члени Комісії, що перебувають на посаді, мають досвід роботи у сфері муніципальних послуг чи енергетичному секторі. Голова Комісії перед цим обіймав посаду Голови міської адміністрації Севастополя. Двоє членів Комісії мають попередній досвід регуляторної роботи у НКРЕ. Один з членів Комісії є колишнім міністром житлово-комунального господарства. Детальна інформація про досвід роботи членів Комісії міститься в загальному доступі на сайті Комісії.¹⁴

3.2 Методика та процедури встановлення тарифів

3.2.1 Діючі правила¹⁵

У 2011 році Президент України висловив занепокоєння Уряду щодо існування численних регуляторних документів, у яких викладені правила встановлення тарифів для установ, що надають муніципальні послуги, документи видані різними органами – Кабінетом Міністрів та національним регулятором (на той час НКРЕ).

У відповідь на це Кабінет Міністрів прийняв ПКМ № 869 від 1 червня 2011 "Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово- комунальні послуги". Цей нормативний акт скомпілював в одному документі правила встановлення тарифів для кількох секторів муніципальних послуг – водопостачання, водовідведення, центрального опалення, обслуговування будинків, електроенергії (для населення) та природного газу (для населення).

Методика ціноутворення у ПКМ № 869 ґрунтується на підході "витрати плюс фіксований прибуток". Формула підрахунку ціни у базовому періоді утворення тарифів може бути виражена наступним чином:

¹⁴ <http://www.nkr.gov.ua>

¹⁵ Опис методики встановлення тарифів у цьому розділі частково ґрунтується на "Звіті щодо огляду процесу встановлення тарифів та методики тарифів у сфері централізованого опалення в Україні", що був підготовлений Інститутом місцевого розвитку для проекту "Реформа міського теплозабезпечення", що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку.

$$P_0 = \frac{TAC + PP}{V},$$

де

- P_0 = ціна, встановлена у базовому тарифному періоді (рік 0);
 TAC = всього прогнозовані допустимі витрати (включаючи амортизацію та податки);
 PP = прогнозований прибуток; та
 V = прогнозований обсяг товарів чи послуг, що продаватимуться.

Допустимі витрати згруповані по категоріях, що визначені національними стандартами обліку, та включають:

- прями витрати;
- виробничі накладні витрати;
- адміністративні витрати;
- витрати на виставлення рахунків та збір оплати;
- інші операційні витрати; та
- витрати на фінансування, пов'язані з залученням фінансування для інвестицій.

Тарифи утворюються на основі витрат, прогнозований на однорічний період, але вони не враховують прогнозовану інфляцію. Більшість витрат розраховується з використанням кількісних "норм"; вони використовуються для основних статей витрат, таких як робоча сила, матеріальні ресурси, наприклад, енергія (газ, електроенергія), вода та хімічні засоби. Норми розрахунку ключових статей витрат спеціальні для кожного виду комунальних послуг і мають визначатися постачальником комунальних послуг на основі різних положень центральних виконавчих органів (міністерства, комітети та ін.).

Роль норм, спеціальних для кожної компанії, полягає в тому, щоб заохочувати регульовану компанію обмежувати використання певних ресурсів. Для комунальної послуги розраховується потреба у матеріальних ресурсах (отже, і витрати, які їй буде дозволено відшкодувати за рахунок прибутків) на основі норм та запланованих обсягів виробництва і продажу тепла, води чи послуг з водовідведення.

Витрати на робочу силу окремого ліцензіата обмежені середніми рівнями заробітної плати в галузі в цілому по Україні чи по конкретному регіону. Наприклад, якщо середньозважені витрати на робочу силу на одного працівника у ліцензіата вищі, ніж в середньому по Україні, встановлюється ліміт відносно середньої зарплати по галузі у цьому регіоні.¹⁶ Кількість працівників також обмежена певним числом на основі розрахованих нормативних рівнів (наприклад, залежно від довжини мереж) і фактичної кількості персоналу у році, що передує запланованому.

Незалежно від окремих умов для кожної компанії, регулятори встановлюють параметри для витрат, що є однаковими для всієї галузі. У ПКМ № 869 не встановлено

¹⁶ Постанова НКРРКП № 2 від 1 вересня 2011 "Про затвердження Механізму визначення фонду оплати праці для ліцензіатів з централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва теплової енергії".

конкретного ліміту, але ці ліміти одержуються з інших методологій чи інструкцій, виданих центральними виконавчими органами. Наприклад, у секторі опалення втрати обмежені 13–15% обсягу тепла, що постачається в мережу (точний відсоток залежить від довжини мережі), а води – до 30% кількості питної води, що постачається в мережу.

Планування втрат залежить від прогнозованих обсягів споживання. Лічильники встановлені у незначній кількості побутових споживачів. Комісія має на меті досягти 100% охоплення лічильниками споживання на рівні багатокорпусних будинків та 100% охоплення на рівні інших груп споживачів. До кінця 2012 року Комісія планує розробити план дій для мотивування населення встановити лічильники на рівні багатоквартирних будинків.

В регуляторних цілях постачальникам комунальних послуг дозволяється одержувати лише відшкодування витрат, що можуть бути вираховані при обчисленні податку на прибуток (треба взяти до уваги, що податкове законодавство змінюється практично кожного року). Незважаючи на це, поточна методологія встановлення тарифів не дозволяє компаніям одержувати відшкодування *всіх* витрат, що можуть підлягати вирахуванню при обчисленні податку на прибуток – таких, як безнадійна заборгованість, витрати на обслуговування соціальної інфраструктури (якщо такі є),¹⁷ внески профспілкам, суми штрафів чи фінансових санкцій, витрати, пов'язані з ушкодженням активів, втрати через коливання курсу обміну. благодійні внески, витрати на продажі на території виробництва.

Амортизація є також статтею допустимих витрат. Її сума в регуляторних цілях визначається податковими положеннями. Податковий кодекс не дозволяє вираховувати амортизаційні витрати, якщо активи не були збудовані чи придбані постачальником комунальних послуг, але були безкоштовно передані іншою стороною (включаючи державних орган, орган місцевого самоврядування або іншу юридичну особу). Якщо актив фінансуються власником і вносяться на баланс компанії, вони амортизуються в податкових цілях – отже, в цілях тарифного регулювання.¹⁸

Постачальники комунальних послуг можуть включати процентні витрати, що походять з їхньої діяльності щодо фінансування, у підрахунок тарифів. В регуляторних цілях, це процентні витрати по кредитах, одержаних з метою інвестування, що стосуються основної діяльності компанії. Будь-який кредит має спочатку затверджуватися регулятором.

Закон України "Про природні монополії" вимагає від постачальників комунальних послуг вести окремий облік (і) ліцензованих видів діяльності (водопостачання, водовідведення, виробництво, транспортування та постачання тепла) і (ii) не ліцензованих видів діяльності. Більшість компаній знаходиться на початковому етапі цього процесу. Для цього питання ще не впроваджені регуляторні вимоги.

Наказ про встановлення цін (ПКМ № 869) визнає допустимий прибуток, дивіденди, погашення основної суми кредиту, внески до акціонерного капіталу та формування

¹⁷ Соціальна інфраструктура включає, наприклад, заклади відпочинку, сауни, басейни, стадіони, дитячі садки, літні табори для дітей.

¹⁸ Питання того, чи можна дозволити компанії, в цілях встановлення тарифів, амортизувати активи, надані іншими сторонами, знаходиться в центрі дебатів в регуляторній сфері на міжнародному рівні. Чіткий консенсус ще не досягнутий.

резервного капіталу. Всі постачальники комунальних послуг мають планувати прибуток на основі затвердженої програми капітальних інвестицій, яка має супроводжуватися бізнес-планом чи іншим техніко-економічним обґрунтуванням.

На разі немає методики щодо визначення належного рівня прибутку по інвестиціях, здійснених з використанням акціонерного капіталу – ключове питання для будь-якого приватного інвестора. Вона жодним чином не прив'язана до ринкової вартості акціонерного капіталу. Сума обговорюється з регулятором на основі оцінки майбутніх інвестиційних потреб та точки зору щодо прийнятності рівнів тарифів.

Звичайна практика підготовки інвестиційних програм постачальником комунальних послуг в Україні передбачає визначення інвестиційних потреб на наступний рік, з розбивкою по окремих проектах, та співвідношення потреб з джерелами фінансування. Відповідно до ПКМ № 869, регулятор має визначити формат інвестиційної програми.

У квітні 2012 року Комісія оприлюднила проект положення щодо підготовки та подання інвестиційної програми на затвердження Комісією. Це проект положення передбачає, що регульована компанія повинна буде детально описати типи інвестицій, які вона планує здійснити протягом наступних 12 місяців чи будь-якого іншого запланованого періоду. Компанія також має детально вказати план фінансування за джерелом фінансування (амортизація, так звані "інвестиції у виробництво за рахунок прибутку", позичені кошти, інше фінансування, що має окупатися, і що не має окупатися, та державні субсидії). Положення також вимагатиме від компанії – постачальника комунальних послуг подавати обґрунтування будь-якої статі витрат, що перевищує за вартістю 10 000 грн.

Грошовий потік, що генерується за рахунок амортизаційних відрахувань, не можна повертати інвесторам, оскільки, відповідно до законодавства про оренду та концесію, приватні оператори зобов'язані повторно інвестувати кошти в муніципальну інфраструктуру в сумі амортизації. Отже, єдиним джерелом прибутків, що може бути використане для окупання інвестицій (включаючи основну суму кредиту, наданого кредиторами) є прибутковий компонент, що обговорюється з регулятором.

Процедури перегляду тарифів для регульованих секторів, що розглядаються, на разі визначаються лише постановами НКРЕ, коли вона діяла в якості тимчасового регулятора.¹⁹ Комісія або ліцензіат можуть ініціювати перегляд тарифів. ліцензіат може звернутися до Комісії з проханням щодо перегляду тарифів за наступних умов: якщо продані обсяги змінюються більше ніж на 5% від рівня, використаного при розрахунку поточних тарифів; якщо інвестиційна програма призведе до зміни рівня тарифів більше ніж на 5%; або якщо податки, збори та платежі, або рівень заробітної плати, орендної плати, амортизаційних витрат, цін і тарифів на енергію та паливо або інші матеріальні ресурси призведе до збільшення рівня тарифів більше ніж на 5%.

Комісія сама може ініціювати перегляд тарифів при кількох обставинах, в тому числі: якщо ліцензіат не впровадив інвестиційну програму, як було передбачено поточним тарифом; якщо мало місце нецільове чи необґрунтоване використання коштів,

¹⁹ Постанова НКРЕ № 244 від 17 лютого 2010 "Про затвердження Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії" та Постанова № 245 від 17 лютого 2010 "Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення".

передбачених поточним тарифом; якщо мало місце перехресне субсидування між ліцензованими та не ліцензованими видами діяльності; якщо ліцензіат не дотримувався передбачених нормативними актами правил закупівлі; якщо ліцензіат надає регулятору неправдиву інформацію.

Незрозуміло, чи застосовуються ці правила сьогодні, оскільки не було практики повного перегляду тарифів з того часу, як ці функції були переведені на національний рівень. Однак вищевказані положення все ще чинні.

3.2.2 *Заплановані та запропоновані зміни*²⁰

Нещодавно проводилися дискусії серед різних учасників щодо необхідних змін у правилах встановлення тарифів та впровадження принципів "мотиваційного регулювання" (при якому цілі прогресивно вдосконалюються на основі фактичної ефективності роботи внаслідок мотиваційних заходів) та закріплення принаймні середньострокових термінів планування (3-5 років), що може бути способом підвищення передбачуваності. Як перший крок у цьому напрямку НКРЕ розглядає можливість впровадження умовного поняття "регульована база капіталу" ("РБК").

У 2011 НКРЕ нещодавно оприлюднила проект методики "Про затвердження Методики формування необхідного доходу ліцензіатів з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами та тарифу на постачання електроенергії (на основі багаторічного стимулюючого регулювання)". Вона значною мірою базується на подібній методиці, що використовується в Росії.

Проблемою, яку Комісія на разі бажає вирішити, є те, який підхід допоможе встановити ефективні мотивації щодо зниження витрат для операторів, в основному зниження споживання енергії (за винятком природного газу) на 3% кожного року до 2014 року. Основною проблемою є те, як встановити такі мотиваційні заходи для *державних* компаній що складають більшість операторів в муніципальних секторах) та знищити існуючі перешкоди для залучення приватних інвестицій.

Іншим важливим приводом для занепокоєння для Комісії у зв'язку з прийняттям нових підходів до встановлення тарифів є те, як знайти спосіб встановити обґрунтовані ліміти інвестицій (та в загальному тарифів) таким чином, щоб тарифи стали доступними більшості населення.

У секторі водопостачання Комісія розглядає можливість впровадження "блочних тарифів", в яких ціна за одиницю виміру поетапно збільшуватиметься при зростанні споживання на одного клієнта. Впровадження блочних тарифів розглядається регулятором як інструмент досягнення окупання витрат, раціонального використання водних ресурсів, та мотивації для встановлення лічильників (найвищий середній тариф буде встановлений для споживання без лічильників), забезпечуючи захист малозабезпечених родин за допомогою нижчого тарифу за перші два кубометри споживання на місяць "тариф прожиткового мінімуму".

²⁰ Цей розділ значною мірою базується на результатах обговорень з Комісією, що проводилися в рамках проекту "Реформа міського теплозабезпечення", що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку.

3.3 Перегляд тарифів новою комісією

Закон (№ 2479-VI, ст. 10) вказує, що регулятор встановлює тарифи відповідно до наказів (методик), які він розробляє.²¹ Протягом короткого періоду з того часу, як НКРЕ були надані обов'язки щодо регулювання комунальних послуг (липень 2010–липень 2011) і після того, як ці обов'язки були надані Комісії (липень 2011 і до цього часу), відбулося кілька переглядів тарифів. Але всі вони зводилися до індексації ціни на електроенергію та газ залежно від інфляції. Не було здійснено корекції інших змінних, в тому числі інших витрат.

Для комунальних послуг з опалення та централізованого водопостачання і водовідведення тарифи для тих компаній, що вимагали перегляду, були переглянуті двічі – НКРЕ в грудні 2010– січні 2011; та Комісією у вересні - жовтні 2011.

Основною причиною скороченого перегляду є перенавантаження НКРЕ та Комісії, а також організаційні зміни в обох комісіях через зміни законодавства.

Станом на грудень 2011, було 68 постачальників послуг з водопостачання та водовідведення, що підпадають під юрисдикцію Комісії.²² Три компанії експлуатуються приватними операторами за договорами оренди чи концесії з муніципалітетами (Одеса, довгострокова оренда; Луганськ та Краматорськ, концесії). В секторі централізованого опалення під юрисдикцію Комісії підпадають 268 компаній.

За період з липня до грудень 2011 року новий регулятор мав менше ніж 50 працівників; в грудні 2011 року ця кількість зросла до 160 і все ще зростає, але не може перевищити ліміт у 412 осіб, як визначено Указом Президента. Враховуючи той факт, що новостворена Комісія не має попереднього досвіду регулювання, це тільки перші кроки до комплексної та стабільної системи регулювання тарифів на комунальні послуги, що знаходяться під її юрисдикцією.

4. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РЕГУЛЯТОРНИЙ РИЗИК

4.1 Регуляторна методологія

З опису в пункті 3.2 зрозуміло, що Україна вже активно розробляє та вдосконалює методіку встановлення тарифів у регульованих секторах, здійснювалися спроби наблизитися до прийнятої міжнародної практики в багатьох сферах. Однак все ще потрібні певні вдосконалення, що сприятимуть зменшенню регуляторного ризику.

Деякі основні недоліки методіки підсумовані нижче:

- Регуляторний перегляд охоплює лише один наступний рік для встановлення тарифів. Отже, разом з іншими недоліками, це не заохочує планування та впровадження багаторічних інвестиційних програм. Також непередбачуваність рішень регулятора стає тим більшою, чим частіше відбувається перегляд тарифів.

²¹ Треба зазначити, однак, що в законі також вказано, що рішення, які дозволяють тарифи нижче економічно виправданого рівня, мають затверджуватися Кабінетом Міністрів України.

²² Дані надані Комісією 28 грудня 2011.

- Немає автоматичної індексації тарифів між переглядами. враховуючи інфляцію в Україні, це означає, що реальні (з фіксованою ціною) тарифи мають тенденцію падати нижче рівня окуповуваності за той час, що проходить між переглядами.
- Що стосується операційних витрат, є фіксовані максимуми (норми), встановлені для деяких показників (наприклад, витрат), незалежно від того, які витрати зможе понести розумною мірою ефективна компанія у короткому чи середньому періоді.
- Регуляторна амортизація ґрунтується на податкових правилах, але вони не розроблені в цілях економічного регулювання – отже, вони можуть непередбачувано змінитися через податкову політику та практику, але не через економічне регулювання.
- Що стосується капітальних витрат, немає чітких правил для визначення того, як має визначатися допустимий прибуток (прибутковість капіталу). Це створює суттєву непевність для приватних компаній.
- Повна сума амортизації має бути повторно інвестована в активи системи; отже, амортизація не може функціонувати як прибуток по інвестиціях кредиторів чи акціонерів.
- Компанія може надати запит щодо нового перегляду тарифів лише в тому випадку, якщо зможе довести, нові тарифи будуть принаймні на 5% вище існуючих тарифів, але немає положень, що дозволяють відшкодування витрат, понесених до дати введення в дію нових тарифів.

4.2 Апеляції

Законодавство України вимагає сплати компенсації з державного чи місцевого бюджету постачальнику комунальних послуг, якщо відповідний регулятор не встановлює тарифи на рівні економічно обґрунтованих витрат – наприклад, фактично встановлює тарифи без дотримання відповідної методології (див. Закон "Про ціни і ціноутворення", Закон "Про житлово-комунальні послуги", та Закон "Про державне регулювання у сфері ринку комунальних послуг").²³ Були подані апеляції в деяких випадках, але такі приклади нечисленні. В загальному, постачальники комунальних послуг в Україні надзвичайно неохоче подають позови проти регуляторних рішень органів місцевого самоврядування чи національних регуляторів; до цих заходів вдаються лише у безвихідній ситуації. (див. розділ **Error! Reference source not found.**).

З міжнародної точки зору можна зробити однозначний висновок, що звернення до звичайних судів (або навіть спеціалізованих господарських судів) не є адекватним способом одержання відшкодування шкоди, завданої неправильним рішенням комунального регулятора. В принципі, такий захід може бути корисним, якщо регулятор встановлює тарифи у такий спосіб, який *безумовно* суперечить необхідній методиці. Але найчастіше регулятор заявить, що він слідував необхідній методиці, і надасть причини (часто дуже складні, або навіть неясні причини) для виправдання своїх дій. Отже, спір часто переходить на спеціалізовані питання регуляторної економіки, чи фінансові або технічні аспекти. Регулювання комунальних послуг за

²³ Треба, однак, взяти до уваги, що в Законі "Про державне регулювання сфери комунальних послуг" вказано, що Комісія має право встановлювати тарифи нижче рівня окуповуваності згідно з постановою Кабінету Міністрів. Ця постанова знаходиться у стадії розробки.

самою своєю суттю передбачає певний ступінь власного розсуду, і фактично саме це є причиною створення спеціалізованих регуляторних органів у багатьох країнах.

В деяких країнах, таких як США, цілком прийнятною практикою для судів є велика повага до права спеціалізованих регуляторних агенцій тлумачити методики та застосовувати їх при прийнятті рішень. Деякі країни, розуміючи, що суди не досить добре пристосовані до цього завдання, створили спеціалізовані агенції вищого рівня, до яких можна подавати апеляцію на рішення регуляторних агенцій першого рівня – наприклад, Комісія з конкуренції у Сполученому Королівстві.

Коротко кажучи, можливість подання апеляції на рішення регулятора комунальних послуг до суду, в загальному, мало допоможе пом'якшити сприйманий ризик, якщо такий є, стосовно рішень регулятора.

4.3 Неузгодженість умов договорів ДПП та регулювання

В Україні не проводилося систематизованої спроби продумати та гармонізувати умови договорів ДПП (в основному, договорів оренди та концесії), що використовуються у регульованих секторах, з повноваженнями регуляторів. На практиці, тарифи часто встановлюються регулятором на основі припущень, які можуть не відповідати положенням договорів концесій чи оренди, що регулюють участь приватного сектору. Наприклад, оператор може мати інвестиційні обов'язки, що викладені у договорі ДПП, але при встановленні тарифів регулятор приховано ігнорує їх. В такому випадку оператор, можливо, буде нездатний виконувати свої інвестиційні обов'язки, отже (технічно) порушувати договір.

Ця неузгодженість не настільки важлива для місцевого регулювання, оскільки муніципалітет є як підрядником, та к і регулятором. Але вона стає більш очевидною і проблематичною, коли регулятором є Комісія, а підрядником – муніципалітет.

Ця проблема в жодному разі не є специфічною тільки для України; вона виникає в багатьох країнах, які користуються як традицією договірної регулювання, так і підходом, що передбачає регулювання комісією (див. розділ 2). В деяких країнах договірний підхід був початковим методом, а регулювання комісією було прийняте пізніше, і впроваджене на фундаменті договірної підходу без обдумування наслідків. Такі "гібридні" регуляторні режими потерпають від неузгодженості та незрозумілості, якщо вони не розроблені дуже ретельно.

Якщо регулювання регуляторною комісією є переважним способом регулювання для повномасштабних систем комунальних послуг у секторах водопостачання, водовідведення та опалення в Україні, тоді зміст договору, що дозволяє участь приватної компанії, має бути зведений до мінімуму. Можна сказати, що його було б некоректно називати "договором ДПП"; принаймні, він дуже відрізняється від класичного (за найкращими практиками) контракту ДПП.²⁴ Внаслідок цього інвестиції, потрібні для досягнення певного рівня обслуговування, мають бути визначені як частина процесу встановлення тарифів. Якщо компанія регулюється Комісією, договір між муніципалітетом та компанією не повинен передбачати конкретні інвестиційні обов'язки, що стосуються досягнення чи підтримання стандартів обслуговування.

²⁴ Див. примітку 2, вище.

4.4 ДПП для магістрального постачання питної води та очистки стоків

У договорі ДПП, де компанія – постачальник комунальних послуг платить компанії – учаснику ДПП за магістральне постачання води, яка потім вводиться до розподільної системи, або платить компанії – учаснику ДПП за очистку стоків, які постачальник комунальних послуг транспортує до компанії – учасника ДПП по каналізаційних мережах, ціна магістрального водопостачання чи послуг з очистки стоків не регулюється безпосередньо за законодавством України, оскільки ціна не є тарифом, що виставляється кінцевому споживачу. Це ціна, що стягується з постачальника комунальних послуг за товари чи послуги, подібно до ціни, яку постачальник комунальних послуг сплачує за хімікати або запасні частини, які він закупляє.

З цієї причини, в першому аналізі, ДПП щодо магістрального постачання питної води або обробки стоків може видаватися вільним від регуляторного ризику. Але це ще не все. При встановленні тарифів регулятор ретельно перевіряє запропоновану вартість вхідних ресурсів, ця ціна досліджується разом з іншими вхідними витратами постачальника комунальних послуг. За умови, що платежі, які постачальник комунальних послуг буде зобов'язаний здійснити до компанії – учасника ДПП, ґрунтуються на договорі, укладеному згідно з найкращими практиками на справедливих умовах, вірогідно, що регулятор не оскаржуватиме їх, хоча в Україні не так багато досвіду, що міг би становити прецедент.

Постає глибша проблема, якщо, незалежно від звичайної методики, регулятор неофіційно оглядає загальний рівень тарифів і намагається знайти спосіб попередити підвищення тарифів. Серед операторів, з якими проводилися інтерв'ю (див. розділ 5), поширене враження, що якщо регулятор (на місцевому чи національному рівні) захоче стримати тарифи на низькому рівні, він знайде спосіб зробити це, незалежно від того, чи включила компанія – постачальник комунальних послуг договірні платежі оператору ДПП у свої заплановані видатки. Наприклад, регулятор може сильніше "закручувати гайки" щодо витрат за іншими статтями запланованих видатків. Отже, *непрямий* регуляторний ризик може бути значним.

Одним із способів вирішення цієї проблеми є вимагати включення у договір ДПП щодо магістрального водопостачання чи очистки стоків гарантіє платежу від муніципалітету, яка буде виконана, якщо постачальник комунальних послуг не здійснить необхідний платіж компанії – учаснику ДПП. Немає поважної причини щодо того, чому муніципалітет не погодиться на цей вид гарантії, якщо саме *муніципалітет* регулює роздрібні тарифи, оскільки ризик необхідності виконання гарантії може досить добре контролюватися муніципалітетом. Муніципалітет може менш охоче нести цей ризик, якщо *Комісія* регулює тарифи, оскільки це знаходиться поза межами контролю муніципалітету.

В будь-якому випадку було б важливо оцінити кредитоспроможність муніципалітету – якщо інша, більш кредитоспроможна установа (наприклад, державний уряд) не забезпечуватиме гарантію платежу муніципалітетом.

5. ТОЧКА ЗОРУ ПРИВАТНИХ КОМПАНІЙ

З метою визначення точки зору приватних компаній, що працюють в регульованих секторах комунальних послуг в Україні – як місцевих, так і іноземних – інтерв'ю

проводилися сам з цією метою з п'ятьма операторами у секторі муніципального водопостачання у січні 2012 року. Крім того, дискусії щодо цих питань проводилися минулі кілька років з приватними операторами в різних контекстах.

З п'яти інтерв'ю, що проводилися спеціально для цього дослідження, два інтерв'ю проводилися з приватними операторами у секторі водопостачання та санітарії, і два – у секторі централізованого опалення. Одна з компаній працює в обох регульованих секторах. Компанії за обсягом діяльності варіювалися від малої до великої. Учасникам інтерв'ю обіцяли дотримання конфіденційності, щоб заохочувати їх щиро висловити свою точку зору.

Важливо наголосити на тому, що в цьому розділі представлені *точки зору операторів*, які можуть не бути точним відображенням того, як працює регуляторна система в Україні.²⁵ Незважаючи на це, думка приватного сектору важлива, незалежно від того, чи відповідає вона дійсності в усіх відношеннях. *Сприйняття* регуляторного ризику компаніями може бути перешкодою для розвитку стабільних ДПП, незалежно від обґрунтованості таких переконань.

Більшість висловлених думок відображають досвід компаній, що регулювалися *муніципалітетами*, оскільки це була загальна практика для цих секторів до липня 2010 року (див. пункт **Error! Reference source not found.**). Оскільки компанії мають мало уявлення про те, що означає бути регульованим Комісією, - на разі проводилися лише поверхові огляди – їхня думка про регулювання та регуляторний ризик в загальному забарвлена минулим досвідом регулювання їх на місцевому рівні. Однак ніякі аспекти їхнього досвіду перебування під регулюванням з боку НКРЕ чи Комісії не дали їм підстав змінити свою думку.

Коли нижче використовується термін "регулятори" (без будь-якої кваліфікації), це означає загальну заяву про регулювання у цих секторах, незалежно від того, хто є регулятором.

Є загальна точка зору про те, що регулятори зазнають політичного тиску, що вимагає стримувати тарифи на низькому рівні, незалежно від справжньої вартості надання послуг. Це здійснюється багатьма різними способами, як зазначають оператори. Інколи рівні послуг неявно стримуються на низькому рівні, оскільки дозволяється лише мінімальний рівень інвестування – наприклад, достатній для того, щоб постачати воду 12 годин на день замість 24.

Якщо нормативні документи надають регуляторам певне право вибирати на власний розсуд, яку вартість приймати (наприклад, якщо вони можуть вибрати вартість у встановлених межах), кажуть, що серед регуляторів спостерігається тенденція вибирати таку вартість, яка утримуватиме тарифи на найнижчому рівні.

Що стосується місцевого рівня, оператори кажуть, що, в той час як деякі муніципалітети чудово можуть впоратися з регулюванням тарифів, деякі інші муніципалітети інколи навіть не намагаються обґрунтувати розрахунки тарифів

²⁵ З метою уникнення сумнівів, треба взяти до уваги, що думки операторів, висловлені у цьому розділі, не обов'язково відображають погляди Програми розвитку публічно-приватного партнерства чи Агентства США з міжнародного розвитку.

посиланням на необхідну методичку; вони просто встановлюють тарифи на такому рівні, як бажають.

Що стосується нового регулювання на національному рівні, загалом відчувається, що нещодавні перегляди цін, які внесли поправки тільки на інфляцію до цін на газ та електроенергію, недостатньо скоригували тарифи. Перший досвід компаній щодо нового регуляторного режиму на національному рівні не був заохочуючим.

Відмова від встановлення тарифів на достатньо високому рівні, щоб покрити всі законні витрати, може мати масштабні наслідки. Якщо компанії не зможуть сплачувати по рахунках, їм можуть нараховуватися великі штрафи, що не можуть бути відшкодовані компанії згідно з регуляторними правилами. Наприклад, НАК "Нафтогаз" стягує штраф у розмірі подвійної облікової ставки НБУ плюс сім відсотків. Більше того, директор компанії – постачальника комунальних послуг може бути *особисто* притягнутий до відповідальності за несплату рахунків – наприклад, податків, зарплат, оплати за газ та електроенергію.

Деякі компанії висловили думку, що існування дійсно незалежного регулятора зараз неможливе, за поточної політичної та адміністративної культури України, зокрема з урахуванням політичного тиску щодо утримання тарифів на рівні, який вважається доступним.

Компанії зазначають, що на національному рівні політики більше схиляються до підвищення цін на *електроенергію*. Це, на їхню думку, може частково бути наслідком потужніших можливостей енергетичних компаній щодо лобіювання. В будь-якому випадку, такого порозуміння щодо цін на воду та центральне опалення ще не існує.

Був досягнутий загальний консенсус, що регулювання на місцевому рівні більш ризиковане, в тому сенсі, що воно менш передбачуване, ніж регулювання на національному рівні. По-перше, воно відрізняється залежно від муніципалітету. По-друге, воно значною мірою залежить від того, хто на разі є міським головою. По-третє, місцеве регулювання в Україні (і практично в усьому світі) значно залежить від виборчого циклу: жоден політик, що балотується на певну посаду, не бажатиме підвищення тарифів безпосередньо перед виборами.

В загальному, органи місцевого самоврядування часто не демонструють розуміння того, що приватна компанія має відшкодовувати свої витрати – і що розумний рівень прибутку є такою ж витратою, як і інші.

Компанії зазначили, що територіальні органи Державної інспекції з контролю за цінами досить добре впоралися з перевіркою витрат на попередньому етапі встановлення тарифів муніципалітетом. (Роль інспекції передбачала перегляд розрахунку елементів витрат у складі тарифів до того, як органи місцевого самоврядування приймуть рішення щодо перегляду тарифів.) Складається враження, що цей попередній перегляд був ефективний для часткового пом'якшення регуляторного ризику на місцевому рівні.

Принаймні в регіональних відділеннях працює професійний персонал, чого немає у багатьох невеликих органах місцевого самоврядування, а оскільки регулювання проводилося на місцевому рівні, регіональні офіси володіли інформацією про місцеві компанії та їхнє становище.

Участь інспекції з контролю за цінами припинилася після створення національного регулятора у липні 2010 року. Інспекція була ліквідована наказом центрального органу влади у березні 2011 року.²⁶ Зараз інспекція з контролю за цінами була ліквідована, отже, ніхто не перевіряє місцеве регулювання тарифів у регульованих секторах.

Оператори кажуть, що практична можливість подання апеляції на регуляторні рішення незначна, як на місцевому, так і на державному рівні – навіть незважаючи на те, що оскарження в суді рішення регулятора щодо тарифів чи накладання штрафом дозволене законодавством. Дуже рідко компанія подає до суду навіть проти тарифного рішення органу місцевого самоврядування. Компанії вважають, що судова система сильно політизована: якщо оператор звернеться до суду, вірогідно (як вони кажуть), що система мобілізується проти нього у різні способи.

Крім того, будь-який прецедент щодо звернення до суду проти органу місцевого самоврядування може зашкодити репутації приватного оператора і зіпсувати відносини з ключовими особами в органах місцевого самоврядування.

На національному рівні компанії вважають, що суд зазвичай прийме сторону національного регулятора з політичних міркувань, а не по суті справи. Але одна компанія зазначила, що вона могла б звернутися до суду, якщо, по-перше, це було дуже важливе для них питання, і, по-друге, вони були б упевнені у чіткому та недвозначному вирішенні справи на їхню користь.

Компанії виживають у цих секторах часто (за їхніми словами) завдяки тому, що знайшли способи обійти чи маневрувати між підводним камінням системи. Компанії кажуть, що превалює культура ігор та недостатньої прозорості.

Наприклад, деякі обходять жорсткі норми, приховуючи витрати, які вони не можуть окупити (наприклад, втрати вище нормативних лімітів) в інших, окуповуваних статтях витрат. Приватні оператори можуть винайти інші шляхи заробляння грошей за рахунок системи. Наприклад, компанія може купувати певні товари (наприклад, труби) від афілійованої компанії за завищеними цінами і використовувати прибуток для компенсування того, що регулятор обмежує інші статі бюджету.

Було зазначено, що приватні компанії, які намагаються розширювати діяльність на цьому ринку роблять це в основному через пов'язані *нерегульовані* види діяльності, а не тільки регульовані комунальні послуги.

Для іноземних постачальників комунальних послуг *регуляторний ризик*, пов'язаний із встановленням тарифів, є ключовим ризиком, що постає перед ними. Це є для них більшою перешкодою, ніж для місцевих компаній. Можливо, це через те, що вони не можуть обійти та перехитрити систему так ефективно, як місцеві компанії.

Як зазначили учасники інтерв'ю, деякі відомі іноземні фірми час від часу досліджували ринок, але більшість вирішила не брати істотної участі у цих секторах. Вони зацікавлені в основному у продажу обладнання. Деякі розглядають незначну початкову

²⁶ Відповідно до Указу Президента № 19/2012 від 19 січня 2012 “Про Державну інспекцію з контролю за цінами”, інспекція як центральний орган виконавчої влади була відновлена. Однак на разі вона не має конкретно визначених функцій, що стосуються регулювання тарифів у секторах, які розглядаються у цьому звіті.

участь як спосіб вийти на ринок, першу сходинку. Вони мають стратегічну довгострокову точку зору.

На цей час лише одна іноземна компанія бере участь у секторі централізованого опалення – це литовська компанія в Артемівську. Російські компанії мають участь у кількох компаніях з водопостачання.

У випадку централізованого опалення загальна точка зору наступна: (i) попит більш невизначений, оскільки є альтернативні методи постачання, (ii) є додаткові ризики, оскільки ціна на газ ризикована і складає велику пропорцію витрат (а зміни витрат не повністю відображаються у тарифах); і (iii) опалення складає більшу частку витрат домогосподарств, отже, його ціна має більший вплив, ніж ціна води.

Сектор водопостачання, як зазначають, є менш ризикованим, оскільки існує база клієнтів, які не мають іншого вибору; клієнти не мають реальної альтернативи придбанню води від постачальника комунальних послуг.

Окрема проблема для іноземних компаній полягає в тому, що тарифна методика не дозволяє збільшення значень в українських гривнях у їхньому балансі для покупок чи кредитів в іноземній валюті, якщо гривня знецінюється у порівнянні з іноземною валютою. Придбання чи одержання кредиту в іноземній валюті може бути гарним діловим рішенням за поточних обставин, але компанія не може хеджувати валютний ризик. Отже, компанія може понести збитки, якщо гривня знеціниться.

Що стосується можливих способів вдосконалити регулювання встановлення тарифів у цих секторах в Україні, більшість компаній не можуть дати конкретні рекомендації. Як очікувалося, оскільки проблема в основному розглядається як неможливість поки що захистити процес від свавілля та політичного впливу, питанням щодо конкретних методичних проблем не була приділена суттєва увага.

Один з учасників інтерв'ю зазначив, що було б добре встановити більш детальні процедури щодо проведення перегляду цін – точні етапи і хто, що, кому і коли подає. Кілька компаній також звернули увагу на необхідність скасування конфлікту законодавчих норм.

Загалом, було відчуття того, що врешті-решт найкращим рішенням для приватних компаній – постачальників комунальних послуг було б регулювання на національному рівні на противагу регулюванню на муніципальному рівні. Вони кажуть, що місцеве регулювання нічого не вирішує. Але ніхто не мав чіткого уявлення про те, як мінімізувати те, що вони вважають політичним впливом на встановлення тарифів на національному рівні.

Одна компанія сказала, що має бути прийнятий демонстраційний проект, який відбере повноваження з регулювання у державного та місцевого регулятора і забезпечить встановлення тарифів радою незалежних експертів, що діють згідно з найкращими регуляторними практиками. Цей досвід має бути ретельно документований, що дозволить здобути гарний урок і запровадити його в більшому масштабі. Такий "експеримент" потребує принаймні Постанови Кабінету Міністрів, і, можливо, нового закону (основне законодавство), що тимчасово виведе цільове місто чи міста з-під юрисдикції звичайного регуляторного режиму.

6. ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОГО РИЗИКУ ТА СПРИЯННЯ УЧАСТІ ПРИВАТНОГО СЕКТОРА В СЕКТОРАХ

В цьому розділі коротко розглядаються декілька пропозицій загального характеру (переважно щодо методики) стосовно шляхів зменшення регуляторного ризику. Однак в обсяг даного дослідження не входить надання пропозицій щодо внесення *конкретних змін* до методів та процедур. Крім того, в цьому дослідженні не розглядаються інституційні зміни.

Інвесторів приватного сектора особливо цікавить те, чи регуляторний метод надає їм впевненості в тому, що вони зможуть повернути інвестиції, які вони вкладають в систему обслуговування, та отримати дохід на них. Отже, даний розділ розпочинається з розгляду цих двох аспектів (пункти 6.1 та 6.2).

6.1 Методика РБК

Методика, що застосовується на даний час в Україні, передбачає підхід "витрати плюс", згідно з яким прибуток додається до інших витрат компанії – постачальника комунальних послуг. Відповідно до методики, що використовувалася в Україні раніше, прибуток визначався, як певний відсоток від суми, яка передбачалася щодо всіх інших витрат. Цей відсоток складав 12%. Попередній підхід не був адекватним та не відповідав міжнародним стандартам, однак, принаймні, існували чіткі правила. В існуючій на теперішній час методиці немає чіткого методу визначення прибутку (а також правил, що базуються на кількісних показниках).

Відповідно до теперішніх міжнародних стандартів у сфері регулювання тарифів на комунальні послуги використовуються два раціональні підходи щодо визначення прибутку компаній приватного сектора (компаній, що належать інвесторам). Їх можна назвати як підхід "регульована база капіталу" (РБК) та підхід "чиста приведена вартість" (ЧПВ). Обидва підходи мають однакові результати, однак передбачені ними розрахунки здійснюються по-різному. Підхід РБК використовується найчастіше у тих випадках, коли регулювання тарифів здійснюється відомством або комісією (на протилежність тому, коли тарифи регулюються умовами договору ДПП), тому в даному розділі розглядатиметься лише підхід РБК.

В підході РБК відстежується ключова величина, яка називається **регульована база капіталу** (або згідно з термінологією США – "тарифна база"). Капітальні витрати (капвитрати) збільшують РБК, а амортизація зменшує її:

$$\text{РБК}_{\text{на кінець періоду}} = \text{РБК}_{\text{на початок періоду}} + \text{капвитрати} - \text{амортизація},$$

де "капвитрати" включають тільки ту частину капвитрат, які фінансуються компанією – постачальником комунальних послуг.

Грубо кажучи, РБК може вважатися поточною вартістю інвестицій, здійснених компанією. Компанія має право на отримання доходу на РБК, який визначається шляхом множення РБК на вартість капіталу компанії (точніше, на середньозважену вартість капіталу – СЗВК). Це можна порівняти з тим, як особа здійснює інвестицію

шляхом придбання акцій чи облігацій і потім отримує дохід на таку інвестицію. Відповідно до методики, що базується на РБК, регульована компанія має впевненість у тому, що якщо вона використовує свої кошти на здійснення інвестиції, вона отримує право на повернення інвестиції або отримання доходу на таку інвестицію. Це суттєво обмежує свободу дій регулятора (законодавство США передбачає виникнення в даному випадку права *власності*, яке захищається п'ятою поправкою до конституції: держава не має права вилучати приватну власність без справедливої винагороди).

Для визначення суми доходу, на отримання якої має право компанія (від тарифів клієнтів чи іншим чином) в будь-якому заданому періоді, використовується наступна базова формула (варіанти цієї базової формули використовуються в різних системах):

$$\text{Допустимий дохід} = (\text{СЗВК} \times \text{РБК}) + \text{амортизація} + \text{операційні витрати}$$

(Операційні витрати – це операційні та експлуатаційні витрати, в тому числі податки).

Для вирішення питання щодо способу періодичного оновлення РБК та визначення амортизації для регуляторних цілей повинні бути прийняті спеціальні правила регуляторного обліку.

Слід звернути увагу на те, що у вищенаведеній формулі операційні витрати не включають відсотки, що підлягають сплаті за кредитами, інакше відбувся б подвійний підрахунок, оскільки РБК включає активи, які фінансуються за рахунок запозиченого капіталу, а СЗВК включає відсотки за кредитами.

Для відокремлення запозиченого капіталу можна використовувати наступну змінену формулу (більш наближену до методу, що використовується в Україні):

$$\text{Допустимий дохід} = \{ \text{Вартість власного капіталу} \times (\text{РБК} - \text{непогашений борг}) \} + \text{амортизація} + \text{операційні витрати},$$

де операційні витрати в даному випадку *включають* відсотки за непогашеним боргом.

Для наближення методики, що застосовується в Україні, до підходу РБК шляхом внесення незначних змін, необхідно зазначити, що запланований прибуток, наведений у формулі в пункті 3.2.1 ("ЗП"), повинен визначатися так:²⁷

$$\text{Вартість власного капіталу} \times (\text{РБК} - \text{непогашений борг})$$

"Вартість власного капіталу" є мінімальною обов'язковою нормою доходу на інвестиції акціонерів при очікуваній ризикованості грошових потоків та важеля структури капіталу компанії.

²⁷ Такий підхід до запозиченого капіталу спрощує розрахунок вартості капіталу, але послаблює стимул компанії – постачальника комунальних послуг запозичувати капітал за якомога нижчою ціною. Хоча можна було б запровадити шляхи зменшення цього недоліку (наприклад, через проведення тестів на предмет доцільності здійснення інвестицій), більшість регуляторних експертів погодилися б з тим, що цей метод поступається вищенаведеному підходу, що базується на СЗВК.

Вищенаведені формули, що базуються на РБК, в тому чи іншому варіанті становлять основний метод, що на сьогодні використовується більшістю регуляторів комунальних послуг в світі.

Однією гарною додатковою перевагою є те, що РБК – це вартість, яку, в принципі, муніципалітет повинен був би заплатити компанії у разі, якби муніципалітет взяв назад активи та здійснивав управління компанією самостійно, оскільки РБК становить для інвесторів вартість активів компанії на той час. Таким чином, РБК може спростити проблему, що полягає у тому, як визначити платежі в договорі ДПП, що сплачуються при його розірванні.

Перехід до застосування підходу РБК це не просто лише написання декількох сторінок інструкцій. Цей процес вимагає значних зусиль для розробки простої, але діючої системи принципів та правил.

6.2 Більше гнучкості щодо амортизації

В регуляторній базі сума амортизації має ключове значення, оскільки вона становить дохід інвесторів від інвестованих коштів (див. формули, наведені в пункті 6.1.)

Регуляторна методика, що застосовується на сьогодні в Україні, має два недоліки в цьому відношенні. *По-перше*, вона покладається на податкові правила при розрахунку амортизації для цілей встановлення тарифів. Цілі економічного регулювання відрізняються від цілей податкової системи, і тому необхідно розробити правила нарахування амортизації, які б підходили для тарифного регулювання.

По-друге, в Україні всі амортизаційні відрахування повинні знову інвестуватися в системні активи; їх неможна виплачувати інвесторам. Це дуже жорстко. В міжнародній практиці кошти від амортизації в багатьох випадках використовуються для реінвестування компанії (в необхідному обсязі, виходячи з затвердженого інвестиційного плану), але вони також можуть виплачуватися інвесторам як дохід. На сьогоднішній день в Україні багато систем комунальних послуг гостро потребують додаткових інвестицій, і тому в багатьох випадках було б доцільно, якщо б необхідна сума капітальних витрат дорівнювала або перевищувала суму амортизаційних відрахувань за певний період. Але справою принципу є те, щоб складові Операційні витрати та Амортизація у формулах, наведених в пункті 6.1, виступали незалежно. Такі встановлені законом обмеження щодо використання амортизаційного фонду необхідно послабити.

6.3 Планові багаторічні періоди контролю з автоматичним коригуванням інфляції

На сьогодні відповідно до діючих в Україні регуляторних правил регулятори встановлюють тарифи шляхом планування витрат на наступний рік. При цьому перевірка, як правило, проводиться тільки тоді, коли її проведення бажає компанія – постачальник комунальних послуг. Подібним чином відбувається регулювання комунальних послуг в США. Це має сенс більше для системи комунальних послуг, яка досягла стабільного стану, і в якій передбачувані і рівномірні витрати обслуговування та заміну плануються на майбутнє.

В сучасному регулюванні комунальних послуг (що зазнає значного впливу від регулювання у Сполученому Королівстві) існує тенденція використовувати фіксовані багаторічні періоди контролю та планові перевірки, які, як правило, проводяться через кожні 3-6 років, причому в періоді між перевірками тарифи (або певні компоненти тарифів) індексуються до інфляції.²⁸ З часом тарифних надходжень стає недостатньо через загальне збільшення цін, які впливають на різні витрат виробництва. Тому між повними перевірками необхідно щорічно коригувати тарифи за інфляцією за допомогою або загального індексу цін (наприклад, індексу споживчих цін), або зведеного індексу (наприклад, середньозваженої величини різних індексів цін).

Ідея, яка стоїть за цим, полягає у тому, що це створює сильну мотивацію, дозволяючи компанії - постачальнику комунальних послуг зберігати значну частину прибутків, які вона отримує протягом фіксованого періоду між перевірками ("період контролю"), і нести значну частину збитків, за умови, що такі прибутки та збитки є результатом дій, які в значній мірі залежать від компанії. Багаторічний період контролю надає компанії більше передбачуваності, так що вона може впевнено виконувати багаторічні інвестиційні програми та бути впевненою, що поверне витрати, пов'язані з такими програмами.

Крім того, фіксований характер багаторічної перевірки дозволяє використовувати чітку методiku для здійснення перевірки, причому компанія може подавати бізнес-план, що охоплює майбутній період контролю.

6.4 Більш гнучке застосування норм при встановленні тарифів

Хоча не всі регуляторні органи покладаються на "норми" в такій мірі, як в Україні, тим не менш існує багато аналогічних підходів щодо оцінки обґрунтованих та допустимих витрат суб'єкта природної монополії. Можливо, одним з найпоширеніших підходів є "бенчмаркінг", відповідно до якого фізичні вхідні величини або витрати за різними позиціями порівнюються з регульованими компаніями, що діють в межах одного й того самого сектора (або навіть в межах подібних секторів). В складних підходах цього типу робляться поправки не тільки на технічні розбіжності між компаніями (наприклад, кількість клієнтів або довжина трубопроводу в кілометрах), але й на інші фізичні розбіжності між компаніями (наприклад, географічні характеристики, щільність споживання, вплив міського середовища порівняно з сільським, погодні умови).

Основна різниця між міжнародними стандартами у даній сфері та стандартами в Україні, можливо, більше пов'язана з жорсткістю початкових розрахунків – незалежно від того, чи вони визначаються нормами, бенчмаркінгом чи іншими методами.

Регулятори часто стикаються з проблемою, яка полягає у тому, яким чином регулювати тарифи неефективної компанії, яка не робить достатніх кроків для підвищення

²⁸ Якщо індексація інфляції здійснюється між періодичними перевірками, показники, що використовуються у формулах, наведених в пункті 6.1 (методика, що базується на РБК), повинні визначатися в реальних величинах (постійних цінах), щоб в періодичній перевірці базові тарифи встановлювалися в реальних величинах. Інакше відбуватиметься подвійне коригування інфляції. Уточнення таких деталей не входить до предмету даного дослідження.

ефективності своєї діяльності. Загалом, регулятор може використовувати один з двох напрямків дій:

- Одразу встановити граничний "ефективний" рівень (виходячи з норм) в надії, що компанія здійснить реформи і стане більш ефективною в найближчому майбутньому.
- Встановити тарифи на рівні, вищому за ефективний рівень, щоб компанія мала кошти для продовження надання достатньо гарних послуг, навіть якщо це означатиме, що клієнти повинні будуть сплачувати більшу ціну, але при цьому існуватиме чітка "траєкторія" в напрямку ефективного рівня для створення реально досяжних стимулів щодо реформи.²⁹

Хоча перший напрямок дій може бути правильним в ідеальному світі, проблема полягає в тому, що він дасть свої плоди тільки в тому випадку, якщо компанія дійсно здійснить реформи протягом короткого часу і стане більш ефективною. Якщо ні, то обсяг та якість послуг, ймовірно, знизяться, оскільки компанія відчуватиме голод від нестачі коштів. Це означатиме, що важлива мета регулювання комунальних послуг не буде досягнута – надання клієнтам гарних послуг.

Що стосується норм втрат тепла та води, ще одним недоліком є те, що в Україні в регуляторній практиці не застосовується аналіз витрат та вигод для визначення рівнів допустимих втрат. Формули орієнтовані на проектування. Однак у визначенні відповідного рівня допустимих втрат міжнародні стандарти враховують проблему вибору між вартістю усунення втрат и вартістю залишення їх на їх поточному рівні. Наприклад, у місцевостях, де заміна трубопроводу коштує дуже дорого, і де є багато джерел води, регулятори, як правило, допускають більші рівні втрат, ніж у місцевостях, де витрати на заміну є нижчими або де джерела води є обмеженими. Одному регулятору, що здійснює нагляд за багатьма компаніями, зовсім не здається дивним наявність дуже різних рівнів допустимих втрат для різних компаній тільки через один цей фактор.

6.5 Більш чітке розмежування між питанням необхідного рівня доходу та питанням доступності

Гарне регулювання тарифів передбачає чітке розмежування між (i) визначенням рівня доходу, який потрібний достатньо ефективній компанії - постачальнику комунальних послуг для забезпечення необхідного рівня послуг на постійній основі, та (ii) визначенням того, скільки такого доходу буде сплачено споживачами – і якими класами споживачів – і скільки повинно бути покрито за рахунок дотацій та субсидій. Це два повністю окремі питання.

²⁹ Інколи з часом регулятори посилюють жорсткість цільового рівня ефективності, починаючи з рівня (наприклад, рівень витрат чи рівень ефективності), що може бути наближеним до поточного рівня ефективності компанії, і закінчуючи через декілька років рівнем, що відповідає рівню "ефективного оператора". Для позначення цього часто вживають термін "глісада", оскільки графік цільової величини, зображений по відношенню до часу, нагадує траєкторію польоту літака, по якій він знижується безпосередньо перед посадкою. Цей підхід дозволяє тарифам змінюватися протягом визначеного часу до рівня, який відображає покращені цільові показники.

В регуляторних системах ці два питання інколи змішуються та переплутуються. Для мінімізації потреби в зовнішніх субсидіях такі системи підтримують тарифи на низькому рівні, немовби компанії мають невелику потребу у доході. Це зручно з політичної точки зору, оскільки в більшості випадків необхідно багато часу, щоб недостатній рівень замін та обслуговування мережі вплинув на якість послуги – значно більше, ніж скільки триває термін перебування на посаді більшості політиків. Це постійна проблема для багатьох країн, не тільки для України.

На сьогоднішній день однією з встановлених законом функцій Комісії при встановленні тарифів є *балансування інтересів*, а держава, звичайно, зацікавлена в доступності тарифів. Зараз Комісія проводить дуже велику роботу з оцінки доступності, щоб обґрунтувати перед Міністерством соціальної політики необхідність державних субсидій.

Однак одним способом чіткого політичного розмежування між цими двома різними функціями – способом наголошення про те, що це є в дійсності дві різні речі – було б підкреслення в законі того, що єдиною задачею регулятора стосовно тарифів є визначення рівня тарифів (або рівня доходу), який би дозволив достатньо ефективній компанії - постачальнику комунальних послуг забезпечувати необхідний рівень послуг на постійній основі, і що при визначенні *рівня доходу* регулятор не повинен приділяти *ніякої* уваги питанню доступності. Потім на *інше* відомство або службу (або принаймні інший відділ регуляторного органу) була б покладена відповідальність за визначення потреби в дотаціях або субсидій і в якому обсязі. Звичайно, незалежно від того, що написано на папері, розмежування функцій у такий спосіб матиме свої результати тільки у тому разі, якщо існуватиме чітка політична підтримка такої системи.

6.6 Об'єм роботи при регулюванні компаній на муніципальному рівні

Важко уявити одну регуляторну службу, яка виконує адекватну роботу, регулюючи 268 районних опалювальних компаній та 68 водопостачальних компаній, і не має при цьому дуже великого персоналу – набагато більшого, ніж який можна уявити для Комісії. Або регуляторна методика повинна стати набагато простішою за своїм характером, передбачаючи виправлення тільки грубих помилок у власних планах компанії, або проведення детальної роботи, пов'язаної з регуляторними перевітками, повинно делегуватися яким-небудь регіональним або місцевим органам.

Нещодавно Комісія створила дев'ять територіальних філій, в яких працює 87 працівників. Є ймовірність, що відбуватиметься подальший розвиток в цьому напрямку.

6.7 Інші питання, пов'язані з регулюванням секторів

Предмет даного дослідження обмежується регуляторним ризиком та його впливом на ДПП, але було б корисно вказати на декілька більш широких реформ, які могли б сприяти створенню більш стабільного та передбачуваного регуляторного середовища і, отже, мати позитивний вплив на посилення інтересу приватного сектора до секторів водопостачання, водовідведення та централізованого опалення:

- *Участь Комісії у систематичному встановленні, моніторингу та приведенні в життя стандартів якості послуг.* Стандарти послуг відіграють важливу роль у мотиваційному регулюванні. В ідеалі, необхідно було б встановити жорсткі планові цифри з усіх важливих показників рівня обслуговування та інших показників ефективності,³⁰ і потім надати значну свободу компаніям у досягненні та підтриманні цих планових цифр в межах допустимого рівня доходу. Це надасть громадам більше впевненості в тому, що стимул операторів приватного сектора до отримання прибутку не призведе до зниження якості послуг.
- *Об'єднання малих постачальників послуг у великі для досягнення більшої економії масштабу.* Це могло б створити великі компанії - постачальники комунальних послуг, які могли б більше приваблювати приватних інвесторів та операторів.
- *Включення таких механізмів до методики, які б дозволяли певне фінансування інвестицій споживачами.* Теперішня методика базується на регуляторному підході, що найбільше підходить компаніям - постачальникам комунальних послуг, які мають легкий доступ до достатніх позикових коштів з доступною ціною та засобів акціонерного фінансування, що надаються банками та ринком капіталу. Для України це не характерно на сьогоднішній день. Існує ряд різних механізмів, що використовуються регуляторами в інших країнах, які можуть сприяти підвищенню доходу від споживачів. Наприклад, у великих будівельних проектах можливе поступове добавлення інвестицій до РБК навіть до введення активу в експлуатацію.³¹ Або за певних обставин можна було б вимагати від споживачів здійснення попередньої оплати. Необхідно прийняти раціональні правила бухгалтерського обліку щодо цих питань, щоб *споживачі* – а не акціонери компанії – могли протягом довгого часу отримувати вигоду від цих авансованих коштів.
- *Створення всеохоплюючої бази даних та системи для здійснення порівняльного аналізу (бенчмаркінгу) витрат, собівартості, рівнів послуг тощо, на основі даних всіх компаній, що надають послуги у сфері водопостачання, водовідведення та централізованого опалення в країні, – а також даних з інших країн.* Бенчмаркінг на основі даних підвищує передбачуваність регулювання для інвесторів та операторів.

7. ВИСНОВКИ

В цьому дослідженні розглянуто питання щодо регулювання тарифів у секторах водопостачання, водовідведення та централізованого опалення в Україні з метою оцінки ступеня регуляторного ризику.

Важко уникнути висновку, що на сьогоднішній день в Україні регуляторний ризик є значною перешкодою в цих секторах для проектів ДПП, що відповідають передовому досвіду. Навіть якщо зазначена методика і процедури Національної комісії регулювання комунальних послуг відповідали б передовому досвіду в усіх відношеннях (а в багатьох відношеннях вони, як здається, дійсно розвиваються у

³⁰ Власне кажучи, "показники рівня обслуговування" відносяться до атрибутів, які безпосередньо відчуються споживачами. Часто регулятори також встановлюють цілі щодо інших аспектів ефективності – наприклад, щодо протікання.

³¹ В США – "незавершене будівництво" (НБ); у Великобританії – "активи у процесі будівництва" (АПБ).

цьому напрямку), Комісія не має ще досвіду роботи, щоб надати впевненості компаніям приватного сектора.

Рейтингове агентство Standard & Poor's висловило наступний коментар щодо факторів, які воно враховує при оцінці регуляторного ризику у сфері водного господарства.³²

Регуляторне середовище та структура галузі, в яких здійснює свою діяльність постачальник води, є ключовими критеріями присвоєння рейтингу. [...] Standard & Poor's аналізує прозорість регуляторної політики та **проміжок часу, протягом якого існує регуляторна база**. [...] Регулювання у секторах водопостачання та водовідведення в багатьох країнах, що розвиваються, є більш новим, ніж регулювання в секторі енергетики, і **невипробуваним**. Якщо дивитись з позитивної точки зору, регулювання повинно бути вчасним та забезпечувати **послідовну, передбачувану роботу** в той чи інший період, виходячи з того, що фінансова стабільність, як критерій присвоєння рейтингу, має важливе значення. [Виділено автором.]

Це питання є самим критичним: система, яка залучає до роботи нову Комісію, є поки що в значній мірі невипробуваною. В дійсності, багато чого наразі перебуває у процесі змін, а це само по собі становить значний ризик. Більшість високоякісних компаній приватного сектора захочуть почекати декілька років, щоб побачити, як Комісія адаптується та які матиме результати.

Місцеві приватні компанії, можливо, продовжуватимуть працювати в даних секторах, але непрозорість та маневрування, що більшість з них застосовують для зведення кінців з кінцями за теперішньої системи, не є характерними рисами, які допускаються міжнародними стандартами по відношенню до ДПП.

Тому бажано, щоб програма розвитку публічно-приватного партнерства почекала деякий час, перш ніж надавати підтримку при підготовці пілотних проектів ДПП (що поширюються на всі система комунальних послуг) в регульованих секторах. Необхідно уважно стежити за розвитком подій та набуттям досвіду щодо регулювання в цих секторах.

Винятком могло бути, якщо проект або ряд проектів були б вилучені у законному порядку зі сфери звичайного регуляторного режиму, і щодо них був би застосований спеціальний режим регулювання, призначенням якого було б випробування нових властивостей – експериментальний регуляторний режим. Реформи, які були б необхідні для цього, не входили б в сферу завдань програми розвитку публічно-приватного партнерства, але вона могла б відігравати роль в контексті більш широких реформ, які здійснювалися б іншими сторонами.

Сферою в регульованих секторах, в якій програма розвитку публічно-приватного партнерства могла б бути задіяною з пілотними проектами ДПП у найближчому майбутньому, є проекти ДПП щодо магістрального постачання води та очистки стоків. Як зазначено в пункті 4.4, ціни, що виставляються компанією - учасником ДПП компанії - постачальнику комунальних послуг за ці товари та послуги, безпосередньо не регулюються. За умови, що (і) муніципалітет бажає гарантувати здійснення оплати у разі неспроможності компанії - постачальника комунальних послуг здійснити її за договором ДПП, та (ii) муніципалітет (або інший поручитель) вважається

³² Standard & Poor's, "Water and Wastewater Utilities, Projects and Concessions," *Infrastructure Finance* (жовтень 1999 року).

кредитоспроможним, договори ДПП типу договору будівництва – експлуатації – передачі (БЕП)³³ в регульованих секторах повинні вивчатися як можливі кандидати на роль пілотних проектів ДПП.

³³ Такі договори інколи називаються також *договори проектування-будівництва-фінансуванн-експлуатації* (ПБФЕ).

ДОДАТОК 1.
КОРОТКИЙ ОПИС КЛЮЧОВИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНІВ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ
ТАРИФІВ

Назва	Положення
"Про державне регулювання у сфері комунальних послуг" (№3610-VI від 07.07.11)	<p>Визначає структуру Комісії, її функцію, права та обов'язки.</p> <p>Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг в Україні є центральним колегіальним органом, що здійснює державне регулювання у сфері виробництва, транспортування та постачання теплової енергії (крім організацій, які поєднують вироблення теплової та електричної енергії та/або використовують альтернативні джерела енергії), водопостачання та водовідведення.</p>
"Про природні монополії" (№1682-III від 20.04.2000)	<p>Встановлює вимоги до монополістичних суб'єктів господарювання щодо встановлення тарифів. При встановленні тарифів враховуються витрати, що компенсуються, прибуток, амортизація, інвестиції. Тільки витрати, що вираховуються з оподаткованої бази, можуть компенсуватися для регуляторних цілей за рахунок тарифів.</p> <p>Визначає, що національні комісії утворюють систему державних регуляторних органів, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних ринків.</p>
"Про ціни і ціноутворення" (№507-XII від 03.12.1990)	<p>Встановлює вимоги щодо відшкодування витрат за економічно обґрунтованими тарифами, що підлягають державному регулюванню.</p> <p>Визначає, що орган державної влади, що відповідає за встановлення тарифів, повинен відшкодувати підприємству всі витрати, спричинені рішенням такого органу про встановлення тарифів на рівні, який є нижчим за економічно обґрунтований рівень.</p> <p>Визначає види методів регулювання тарифів.</p>
"Про житлово-комунальні послуги" (№1875-IV від 24.06.2004)	<p><i>Встановлює повноваження щодо встановлення тарифів у секторі житлово-комунальних послуг.</i> Кабінет Міністрів України відповідає за створення правил встановлення тарифів. Національна комісія відповідає за встановлення тарифів для підприємств, яких вона ліцензує. Органи місцевого самоврядування відповідають за встановлення тарифів для підприємств, які не ліцензуються Національною комісією. Крім того, органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на послуги, що не підлягають ліцензуванню (наприклад, централізоване опалення, гаряче водопостачання для окремих квартир в багатоквартирних будинках).</p> <p>Органи місцевого самоврядування повинні встановлювати</p>

Назва	Положення
	<p>ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги у розмірі, не нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх надання.</p> <p>Встановлення цін/тарифів на послуги, що надаються суб'єктами природних послуг, регулювання діяльності здійснюється національними комісіями відповідно до законодавства. Повноваження органів місцевого самоврядування поширюються тільки на компонент тарифу, що не підлягає встановленню національними комісіями.</p> <p>У разі встановлення органом місцевого самоврядування цін/тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможливує отримання прибутку, орган, що встановлює такі тарифи, повинен відшкодувати за рахунок місцевого бюджету різницю між встановленою ставкою цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на надання таких послуг.</p> <p><i>Визначає принципи встановлення тарифів.</i></p>
<p>"Про питну воду та питне водопостачання" (№2918-III від 10.01.2002)</p>	<p>Визначає, що Комісія є органом, що здійснює державне регулювання суб'єктів природних монополій та економічних агентів на суміжних ринках у сфері водопостачання та водовідведення відповідно до Закону України "Про природні монополії".</p>
<p>"Про теплопостачання" (№2633-IV від 02.06.2005)</p>	<p>Визначає повноваження Комісії.</p> <p>Визначає наступні повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, у Київській та Севастопольській міських державних адміністрацій при регулюванні діяльності у сфері теплопостачання:</p> <ul style="list-style-type: none"> — ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, атомних електростанціях і когенераційних установках та/або установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування її місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що не перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); — затвердження тарифів на теплову енергію суб'єктам природних монополій у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснюється ними; — здійснення відповідно до своєї компетенції контролю за додержанням ліцензійних умов.