



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РОЗ'ЯСНЕННЯ З ПИТАНЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ

06 жовтня 2022 р.

Київ

№ 5-pp/дд

Антимонopolний комітет України, розглянувши подання Департаменту моніторингу і контролю державної допомоги від 13.09.2022 № 500-01/132-П,

ВСТАНОВИВ:

На підставі аналізу реєстру державної допомоги, який складається та ведеться Уповноваженим органом за результатами проведення моніторингу державної допомоги, та на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги до Антимонopolного комітету України (далі – Комітет), встановлено, що майже всі рішення Комітету, прийняті за результатами розгляду повідомлень про державну допомогу суб'єктам господарювання, які надають послуги у сфері теплопостачання, містять зобов'язання щодо внесення змін до вже наявного нормативно-правового або розпорядчого акта, яким встановлено зобов'язання щодо надання послуг із виробництва та постачання теплової енергії для споживачів таких послуг. Зміни полягають в тому, що такий нормативно-правовий або розпорядчий акт має чітко визначати методику розрахунку компенсації обґрунтованих витрат суб'єкта господарювання, який надає послуги у сфері теплопостачання, за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес (далі – ПЗЕІ), контролю та перегляду такої компенсації та механізм для уникнення й повернення надмірної компенсації.

Крім того, до Комітету надходить численна кількість звернень від органів влади про надання роз'яснень з питань розробки методики розрахунку компенсації, контролю й перегляду компенсації та механізму для уникнення й повернення надмірної компенсації. Отже, Комітет вбачає за потрібне надати роз'яснення з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги, зокрема, щодо розробки методики розрахунку компенсації обґрунтованих витрат суб'єкта господарювання, який надає послуги у сфері теплопостачання, за надання ПЗЕІ, контролю та перегляду такої компенсації.

Наведені в цих роз'ясненнях обґрунтування та висновки застосовуються виключно для застосування законодавства у сфері державної допомоги щодо поширення дії Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» на суб'єктів господарювання, які надають послуги у сфері теплопостачання (виробництво, транспортування та постачання теплової енергії) та не охоплюють інших сфер діяльності цих суб'єктів господарювання (виробництво електричної енергії, постачання природного газу тощо).

1. *Узагальнена практика Комітету щодо розгляду повідомлень про державну допомогу суб'єктам господарювання, які надають послуги у сфері теплопостачання*

За інформацією суб'єктів господарювання, які надають послуги у сфері теплопостачання, встановлені тарифи на теплову енергію та послуги із централізованого опалення й гарячого водопостачання для населення відшкодовують фактичну собівартість приблизно на 70 – 80 % у зв'язку з постійним зростанням цін на паливно-енергетичні ресурси та зростанням мінімальної заробітної плати. У результаті підприємства мають обмежені фінансові ресурси, яких вистачає лише для здійснення ремонту та обслуговування системи теплопостачання. Чинні тарифи на такі послуги не покривають фактичних витрат підприємств. Більш того, з метою непідвищення тарифів у їх структурі відсутня інвестиційна складова. Як результат – фінансові показники комунальних теплопостачальних підприємств створюють потребу у фінансовій допомозі.

Отже, за відсутності державної допомоги, неможливе належне надання послуг з виробництва та постачання теплової енергії, які мають особливу важливість для громадян та суспільства в цілому.

Завдяки отриманню державної допомоги суб'єкти господарювання, які надають послуги у сфері теплопостачання, мають змогу безперебійно надавати послуги теплопостачання в повному обсязі, проводити капітальні та поточні ремонти своїх основних фондів, для мінімізації аварійних ситуацій, забезпечити сталу роботу підприємств в осінньо-зимовий період.

Загалом повідомлення про надання державної допомоги у сфері теплопостачання становлять близько 30 % від загальної кількості повідомлень, що надходять до Комітету.

Фінансування суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність з виробництва та постачання теплової енергії, за рахунок ресурсів держави та місцевих ресурсів, здійснюється у різних формах (переважно – це субсидія, гарантія, поточні та капітальні трансферти) та надається, зокрема, на компенсацію витрат, пов'язаних із наданням зазначених послуг, які становлять загальний економічний інтерес.

На сьогодні Комітет уже сформував відповідну практику на основі аналізу державної допомоги у сфері теплопостачання.

2. Практика здійснення оцінки допустимості державної допомоги для компенсації витрат, пов'язаних із наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії

Для проведення оцінки допустимості такої державної допомоги Комітет застосовує положення рішення Європейської комісії 2012/21/ЄС від 20 грудня 2011 року щодо застосування статті 106 (2) Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у формі компенсації витрат на надання державних послуг певним суб'єктам господарювання, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу (далі – Рішення ЄК). Рішення встановлює умови, за яких державна допомога у вигляді компенсації за обслуговування населення, яка надається певним суб'єктам господарювання, що несуть відповідальність за надання послуг загального економічного значення, вважається сумісною з внутрішнім ринком.

Відповідно до Рішення ЄК відповідальність за надання ПЗЕІ покладається на виконавців таких послуг відповідним актом, яким встановлено, зокрема:

1. Зміст і тривалість зобов'язань щодо надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес.
2. Назву суб'єкта господарювання і, де це необхідно, територію, на яку поширюються його послуги.
3. Характер будь-яких ексклюзивних або спеціальних прав, які надано державним органом влади суб'єкту господарювання щодо надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес.

4. Опис механізму виплати компенсації та параметрів розрахунку, контролю та перегляду компенсації.
5. Механізм для уникнення й повернення надмірної компенсації.
6. Посилання на Рішення.

З практики Комітету вбачається, що перші три пункти зазвичай наявні в дозвільних документах (нормативно-правовому акті, ліцензії), які містять зобов'язання суб'єкта господарювання надавати ПЗЕІ.

Разом із тим опис механізму виплати компенсації та параметрів розрахунку, контролю й перегляду компенсації (методика розрахунку компенсації, контролю та перегляду компенсації) і механізм для уникнення й повернення надмірної компенсації найчастіше відсутні. Тому у своїх рішеннях Комітет встановлює зобов'язання для надавачів саме щодо розробки та затвердження такої методики й механізму для уникнення й повернення надмірної компенсації.

3. *Основні вимоги, за якими державна допомога у вигляді компенсації витрат за надання послуг із виробництва та постачання теплової енергії може визначатися допустимою державною допомогою*

- 3.1. *Сума компенсації не повинна перевищувати обсягу, необхідного для покриття собівартості виконання зобов'язання з обслуговування населення, включаючи обґрунтований прибуток*

Витрати, які повинні братися до уваги, становлять усі витрати на надання послуги загального економічного значення. Вони розраховуються на основі загальноприйнятих принципів обліку витрат таким чином:

- якщо діяльність відповідного суб'єкта господарювання полягає виключно в наданні послуги загального економічного значення, враховуються усі його витрати;
- якщо суб'єкт господарювання також веде діяльність, що не стосується сфери надання послуги загального економічного значення, враховуються виключно витрати, що стосуються надання послуги загального економічного значення;
- витрати, що стосуються надання послуги загального економічного значення, можуть включати усі прями витрати на надання послуги загального економічного значення й належну частину витрат, що є спільними для послуги загального економічного значення та іншої діяльності;
- витрати, пов'язані з інвестиціями, особливо щодо інфраструктури, можуть враховуватись, якщо вони необхідні для надання послуги загального економічного значення.

Надходження, які повинні враховуватися, включають щонайменше усі надходження, отримані в результаті надання послуги загального економічного значення, незалежно від того, чи такі надходження класифікуються як державна допомога в межах розуміння статті 107 Договору, статті 262 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Якщо відповідний суб'єкт господарювання володіє спеціальними або ексклюзивними правами, пов'язаними з діяльністю, що не є послугою загального економічного значення, для якої надається допомога, що приносить прибуток, який перевищує обґрунтований прибуток або прибутки від інших переваг, наданих державою, вони включатимуться в його надходження незалежно від того, чи становить така підтримка державну допомогу.

Якщо суб'єкт господарювання веде діяльність, яка одночасно й підпадає, і не підпадає під сферу застосування послуги загального економічного значення, внутрішня звітність має відображати окремо витрати й надходження, що пов'язані з послугою загального економічного значення й з іншими послугами, а також параметри розподілу витрат і надходжень.

Крім того, надавачі державної допомоги повинні гарантувати, що сума компенсації, виплачена за надання послуги загального економічного значення, не перевищує необхідну суму для покриття витрат, пов'язаних із виконанням зобов'язань, і, зокрема, що суб'єкт господарювання не отримує надмірної компенсації.

Надавачі державної допомоги повинні проводити регулярні перевірки або забезпечують проведення таких перевірок щонайменше кожних 3 роки протягом періоду таких повноважень та наприкінці такого періоду.

Суб'єкти господарювання – отримувачі державної допомоги зобов'язані повернути будь-яку отриману надлишкову компенсацію.

Зокрема, якщо суб'єкт господарювання отримав компенсацію, що перевищує суму, необхідну для покриття витрат, пов'язаних із виконанням зобов'язань, надавач державної допомоги повинен вимагати від відповідного суб'єкта господарювання повернення будь-якої отриманої надлишкової компенсації. Якщо сума надлишкової компенсації не перевищує 10 % суми середньої річної компенсації, така надлишкова компенсація може переноситися на наступний період і вираховуватись із суми компенсації, що сплачуватиметься за такий період.

3.2. Розрахунок витрат та надходжень, пов'язаних із наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії

Порядком формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, затвердженим постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), від 25.06.2019 № 1174 (далі – Постанова НКРЕКП), що застосовується до ліцензіатів НКРЕКП у сфері теплопостачання, встановлено загальні вимоги до формування планованих витрат, що включаються до повної собівартості теплової енергії, її виробництва, транспортування та постачання.

Порядком формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги» (далі – Постанова КМУ), що застосовується до ліцензіатів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, зокрема, встановлено:

- загальні вимоги до формування планованих витрат, що включаються до повної собівартості теплової енергії, її виробництва, транспортування та постачання;
- умови визначення обсягу і групування планованих витрат, що включаються до повної собівартості теплової енергії, її виробництва, транспортування та постачання.

3.3. Розрахунок обґрунтованого прибутку

Згідно з пунктом 1.17 Постанови НКРЕКП у тарифах на теплову енергію, її виробництво, транспортування, постачання можуть ураховуватись обігові кошти за рахунок планованого прибутку в обсязі, що не перевищує 2 % від повної планової собівартості теплової енергії.

Відповідно до абзацу другого пункту 27 Постанови КМУ планований прибуток для врахування в тарифах на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання не повинен перевищувати 4 % повної планової собівартості теплової енергії.

3.4. Звітність суб'єкта господарювання, що надає послуги з виробництва та постачання теплової енергії

Відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» підприємство самостійно, зокрема, визначає за погодженням з власником (власниками) або уповноваженим ним органом (посадовою особою) відповідно до установчих документів облікову політику підприємства, обирає форму бухгалтерського обліку як певну систему реєстрів обліку, порядку і способу реєстрації та узагальнення інформації в них з додержанням єдиних засад, встановлених цим Законом, та з урахуванням особливостей своєї діяльності і технології обробки облікових даних; розробляє систему і форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, звітності і контролю господарських операцій, затверджує додаткову систему рахунків.

Відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 21 грудня 1999 року № 893/4186, для обліку та узагальнення інформації про наявність та рух коштів фінансування заходів цільового призначення, які можуть надходити як субсидії, асигнування з бюджету та позабюджетних фондів, цільові внески фізичних та юридичних осіб тощо, призначено рахунок 48 «Цільове фінансування і цільові надходження». За кредитом рахунку 48 «Цільове фінансування і цільові надходження» відображаються кошти цільового призначення для фінансування певних заходів, за дебетом – використані суми за певними напрямками, визнання їх доходом, а також повернення невикористаних сум.

Разом із тим обов'язок запобігання фінансуванню комерційної діяльності внаслідок перехресного субсидювання регламентовано міжнародними зобов'язаннями. Відповідно до статті 263 (4) Угоди сторони протягом п'яти років із дати набрання чинності Угодою (тобто до 2022 року) мають забезпечити, щоб фінансова та організаційна структура будь-якого підприємства, яке користується спеціальним чи виключним правом, наданим Україною або державою-членом Європейського Союзу, або є уповноваженим на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, і яке отримує компенсацію за надання публічних послуг у будь-якій формі щодо такої послуги, була коректно відображена в окремих бухгалтерських рахунках таким чином, щоб чітко відстежувалося таке:

- витрати та доходи, пов'язані з усіма товарами або послугами, щодо яких підприємству надано спеціальне або виключне право, або всіма послугами, які мають загальний економічний інтерес та які підприємство вповноважене надавати, і, з іншої сторони, витрати та доходи, пов'язані з кожним іншим окремим товаром або послугою, щодо яких підприємство здійснює діяльність;

- повна інформація щодо методів, відповідно до яких витрати та доходи призначаються або розподіляються за різними видами діяльності. Ці методи мають базуватися на принципах бухгалтерського обліку – обумовленості, об'єктивності, прозорості та послідовності відповідно до міжнародно визнаних методологій бухгалтерського обліку, зокрема калькуляції витрат за видом діяльності, та мають базуватися на даних аудиту.

3.5. Забезпечення проведення регулярних перевірок суб'єктів господарювання, що надають послуги з виробництва та постачання теплової енергії

Відповідно до постанови НКРЕКП від 22.03.2017 № 308 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання» річна фінансова звітність ліцензіата, що відповідно до законодавства підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, має бути розміщена на вебсайті ліцензіата в порядку, встановленому Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». Призначеним для надання послуг з обов'язкового аудиту фінансової звітності може бути суб'єкт аудиторської діяльності, який відповідає вимогам, встановленим Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», та включений до відповідного розділу Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності.

4. Умови, які мають бути відображені в методиці розрахунку компенсації, контролю та перегляду компенсації, заходів з уникнення й повернення надмірної компенсації.

1. Обсяг компенсації (фінансової підтримки) визначається як різниця між доходами та витратами, необхідними для наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії у звітному періоді. При цьому отримувач державної допомоги повинен надати надавачу державної допомоги розрахунок та перелік витрат, пов'язаних із наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії та доходу, отриманого в результаті надання таких послуг.

2. Розмір компенсації повинен бути розрахований з урахуванням планового прибутку підприємства, визначеного в установлених тарифах на виробництво та постачання теплової енергії.

3. Якщо отримувач державної допомоги здійснює діяльність, віднесена до сфери діяльності природних монополій (транспортування теплової енергії), яка фінансується за рахунок ресурсів держави або місцевих ресурсів, та прибуток від якої перевищує суму обґрунтованого прибутку, така різниця повинна бути включена до доходу під час розрахунку суми компенсації.

4. Розрахунок витрат та доходів повинен здійснюватися відповідно до чинних положень законодавства у сфері бухгалтерського обліку і вимог податкового законодавства та забезпечувати коректне відображення на окремих рахунках бухгалтерського обліку результатів фінансово-господарської діяльності.

5. Заходи з уникнення надмірної компенсації повинні забезпечувати та документально підтверджувати, що фактично виплачена компенсація за звітний період відповідає різниці між фактичними доходами та фактичними витратами, пов'язаними з наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії у звітному періоді. При цьому звітний період не може бути більше ніж три роки (у випадку коли термін виконання зобов'язання з надання ПЗЕІ є довшим).

6. У разі отримання у звітному періоді надмірної компенсації, загальна сума якої перевищує суму різниці між фактичним доходами та фактичними витратами, пов'язаними з наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії більше ніж на 10 % середньомісячної суми, отримувач повинен забезпечити повернення надавачу отриману надлишкову компенсацію.

7. Якщо загальна сума надлишкової компенсації не перевищує 10 % суми середньорічної компенсації за звітний період, така надлишкова компенсація переноситься на наступний період і вираховується із суми компенсації, що сплачуватиметься за такий період.

8. У разі надання державної допомоги у формі державної або місцевої гарантії за борговими зобов'язаннями отримувача державної допомоги, до витрат на надання ПЗЕІ

повинні бути віднесені: сума використаної позики, сума сплачених відсотків за користування кредитом (позикою) та інші витрати, пов'язані з реалізацією боргових зобов'язань.

Враховуючи наведене, з урахуванням норм вторинного законодавства Європейського Союзу, керуючись статтею 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та пунктом 4 частини другої статті 8 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», Антимонопольний комітет України надає такі

РОЗ'ЯСНЕННЯ:

1. Фінансування суб'єкта господарювання, яке спрямоване на підтримку господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг із виробництва та постачання теплової енергії, вважається державною допомогою, за умови, що критеріїв, які передбачені в рішенні Європейського суду від 24.07.2003 № 280/00 Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, що виключають отримання будь-якої переваги, не дотримано, та при цьому виконуються всі інші ознаки державної допомоги.
2. Відповідальність за надання послуг із виробництва та постачання теплової енергії, що є послугами загальноекономічного інтересу, повинна покладатися на виконавців таких послуг відповідним актом, яким має бути передбачено, зокрема, таке:
 - зміст і тривалість зобов'язань щодо надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес;
 - назву суб'єкта господарювання і, де це необхідно, територію, на яку поширюються його послуги;
 - характер будь-яких ексклюзивних або спеціальних прав, які надано державним органом влади суб'єкту господарювання щодо надання послуг, які становлять загальний економічний інтерес;
 - опис механізму виплати компенсації та параметрів розрахунку, контролю й перегляду компенсації (методики розрахунку компенсації, контролю та перегляду компенсації);
 - механізм для уникнення й повернення надмірної компенсації;
 - посилання на рішення Комісії 2012/21/ЄС від 20 грудня 2011 року щодо застосування статті 106 (2) Договору про функціонування Європейського Союзу до державної допомоги у формі компенсації витрат на надання послуг суб'єктами господарювання, яким доручено надання послуг загального економічного інтересу.
3. Щодо методики розрахунку компенсації, контролю та перегляду компенсації, то в нормативно-правовому або розпорядчому акті, яким встановлено зобов'язання щодо надання послуг із виробництва та постачання теплової енергії для споживачів, має бути встановлено, що сума компенсації не повинна перевищувати обсяг, необхідний для покриття собівартості виконання зобов'язання з обслуговування населення, включаючи обґрунтований прибуток. Витрати, які беруться до уваги, становлять усі витрати на надання послуги загального економічного значення. Надходження, які враховуються, включають усі надходження, отримані в результаті надання послуги загального економічного значення, незалежно від того, чи такі надходження класифікуються як державна допомога.
4. Щодо механізму уникнення й повернення надмірної компенсації, то в нормативно-правовому або розпорядчому акті, яким встановлено зобов'язання щодо надання послуг із виробництва та постачання теплової енергії для споживачів, має бути встановлено, що суб'єкт господарювання не отримує надлишкової компенсації за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, а також способи

недопущення надлишкової компенсації протягом усього строку надання державної допомоги та механізм її повернення.

Голова Комітету

Ольга ПІЩАНСЬКА