



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Институт проблем ценообразования и
регулирования естественных монополий

ПЕРЕКРЁСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ: ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ

Руководитель проектов
Сасим Сергей
Вячеславович

Москва, 2018



ВИДЫ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ

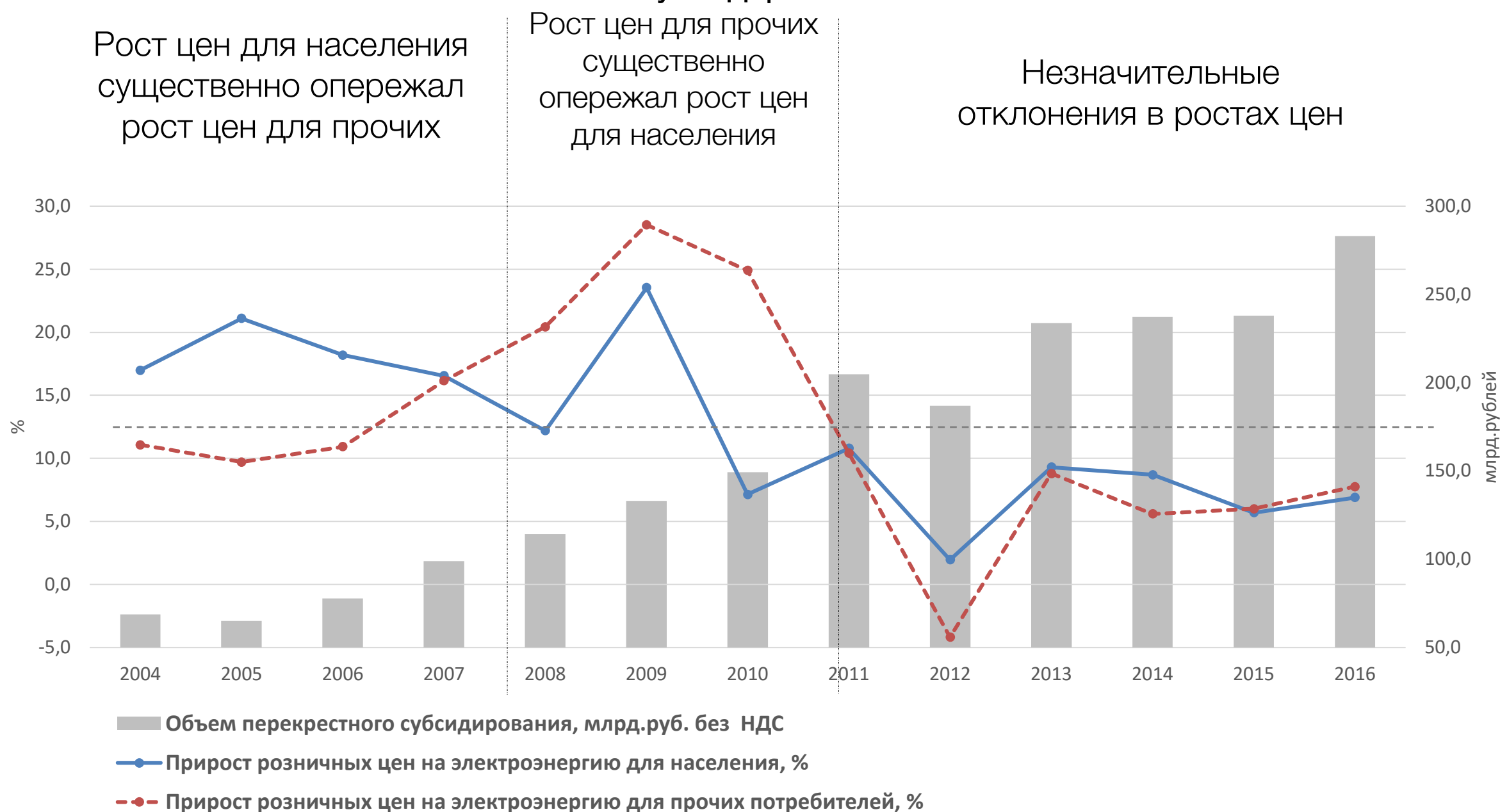
- **Перекрёстное субсидирование** - ценовая дискриминация, при которой заниженный уровень тарифов для одной категории потребителей компенсируется увеличением тарифов для других потребителей
- **Виды перекрестного субсидирования:**
 - Между группами потребителей (население и прочие потребители) – **230 млрд. руб. или 270 млрд.руб с НДС (в соответствии с официальными оценками)**
 - Межтерриториальное перекрестное субсидирование - считалось ликвидированным за исключением Чукотского АО (**0,9 млрд. руб. в 2013г.**). В настоящее время существует субсидирование через механизм оптового рынка отдельных регионов – Калининградская обл., Республика Крым и г. Севастополь, Дальний Восток
 - Между видами товара (тепловая и электрическая энергия) – **26 млрд. руб.**
 - Между видами деятельности (в компаниях, где совмещаются виды деятельности)
- **Механизм:**
 - через стоимость услуг по передаче ээ (через электросетевые тарифы)
 - через оптовый рынок электроэнергии (мощности) (через тарифы РД)

Причины возникновения ПС – защита населения от резкого скачка цен на электроэнергию в начале 90-х годов

РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ДИНАМИКА ОБЪЕМОВ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ: ОБЗОР

С 2004 года объем перекрестного субсидирования между группами потребителей **вырос в 4 раза** (с 69 млрд. руб. до 283 млрд. руб. без НДС)

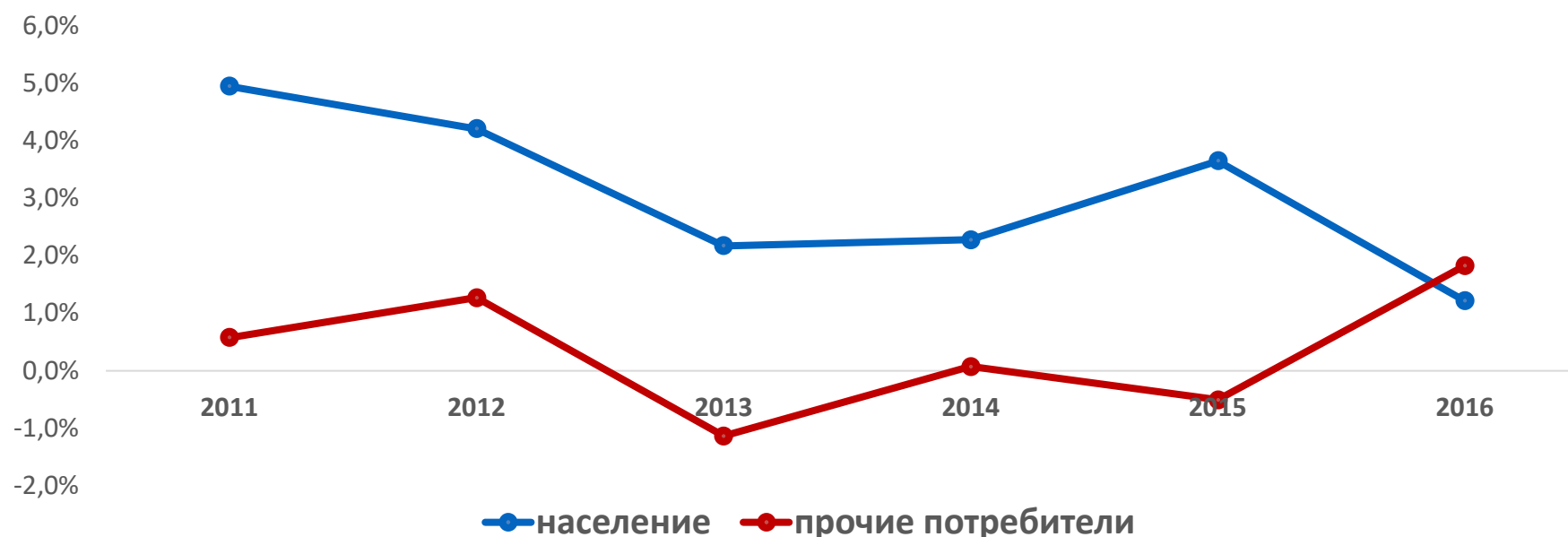
Динамика розничных цен на электроэнергию и объемов перекрестного субсидирования





ОБЪЕМЫ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ И ЭЛЕКТРОПОТРЕБЛЕНИЕ

Динамика электропотребления, прирост к предыдущему году, %



Тенденции последних лет, характеризующиеся превышением темпов роста электропотребления населением по сравнению с прочими потребителями, сохраняться на ближайшие годы

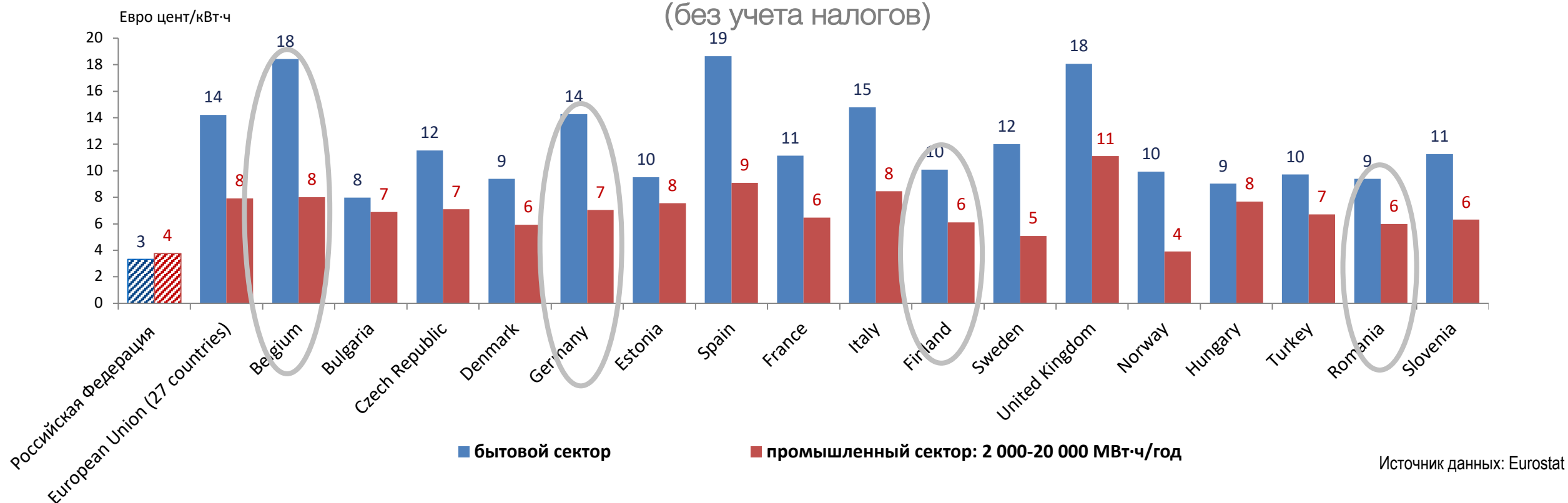


Сценарий: неизменность тарифов на электроэнергию для населения на рассматриваемом прогнозном периоде, ежегодный прирост электропотребления – 1,5%

Сохранение на ближайшие годы тенденции превышения темпов роста электропотребления населением по сравнению с прочими потребителями при прочих равных условиях приведет к росту объемов перекрестного субсидирования

СООТНОШЕНИЕ ЦЕН НА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЮ ДЛЯ ГРУПП ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Уровень цен на электрическую энергию для бытовых и промышленных потребителей в Российской Федерации и в странах Европы в 2015 году
(без учета налогов)

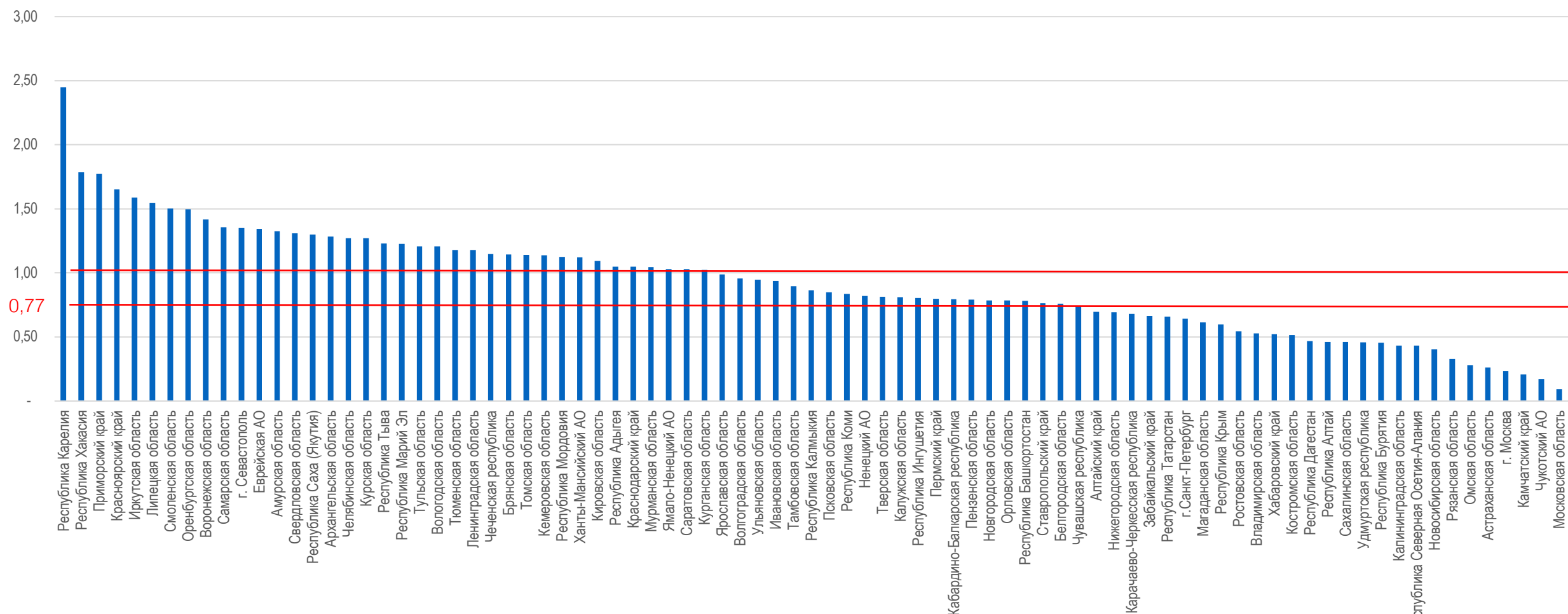


- Сегодня цены на электроэнергию в России для прочих потребителей на 30% выше цен для населения, что не соответствует реальному распределению затрат на энергоснабжение
- Это единственный мировой пример подобного ценового дисбаланса

По результатам анализа цен на электроэнергию для промышленного сектора в странах с близкой структурой бытового и промышленного потребления электроэнергии (Бельгия, Германия, Финляндия, Румыния), можно говорить о:

- ✓ наличии возможности по росту цен на электроэнергию для промышленности в среднем по России не более чем в 1,4 раза от уровня 2016 года или до 4,2 руб./кВт·ч
- ✓ существенном потенциале роста тарифов для населения

Соотношение ПС и оплаты электроэнергии "населением" по субъектам РФ



- В 37 субъектах РФ объем ПС **равен или превышает** объема платежей населения за электроэнергию
- В большинстве субъектов РФ (в 55 субъектах РФ) объем ПС практически сопоставим с платежами населения за электроэнергию (более 77%)



ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СОХРАНЕНИЯ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ

Субсидирующие группы экономически не заинтересованы в субсидировании «населения»

Для субсидирующих групп характерны следующие особенности:

- Концентрированное электропотребление
- Значительные финансовые возможности
- Большая эластичность спроса на услуги централизованного электроснабжения

Стандарты современной экономики основываются на развитии рыночной деятельности, характеризующейся высокой добавленной стоимостью и относительно низким объемом энергопотребления

Увеличение вероятности снижения полезного отпуска субсидирующими потребителями



ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СОХРАНЕНИЯ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ

Результатом неоправданно низких тарифов для «населения» является:

- Снижение величины ущерба от недоотпуска электроэнергии «населению»
- Экономическая непривлекательность инвестиции в усиление требуемых для «населения» инфраструктурных объектов

Совокупность указанных выше следствий ПС создает потенциальную угрозу для надежного и качественного электроснабжения прежде всего для «населения»

Прочие риски, формируемые наличием ПС

Неэффективные
бюджетные расходы

Недополучение НВВ РСК, как
следствие разбаласированности
финансовых поступлений



ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ: ЧТО СДЕЛАНО?

До 2013 года перекрестное субсидирование прямо запрещено в 35-ФЗ

В 2013 году – легализация перекрестного субсидирования:

- впервые *закреплен законодательно термин «перекрестное субсидирование»* ФЗ от 26.03.03 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»
- впервые введена предельная величина перекрестного субсидирования, учитываемая в ценах (тарифах) на услуги по передаче электрической энергии кроме населения: ППРФ от 31.07.14 № 750

229,3 млрд. руб. в целом по РФ

Препятствия для сокращения ПС

Социальные

Преобладание
социальных ограничений
над логикой
тарифообразования

Структурные

Рост ПО населения на
фоне сокращения
электропотребления
«прочими»
потребителями

Макроэкономические

Повышение НДС не
вписывается в
параметры федеральных
тарифных ограничений



ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФСК: ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

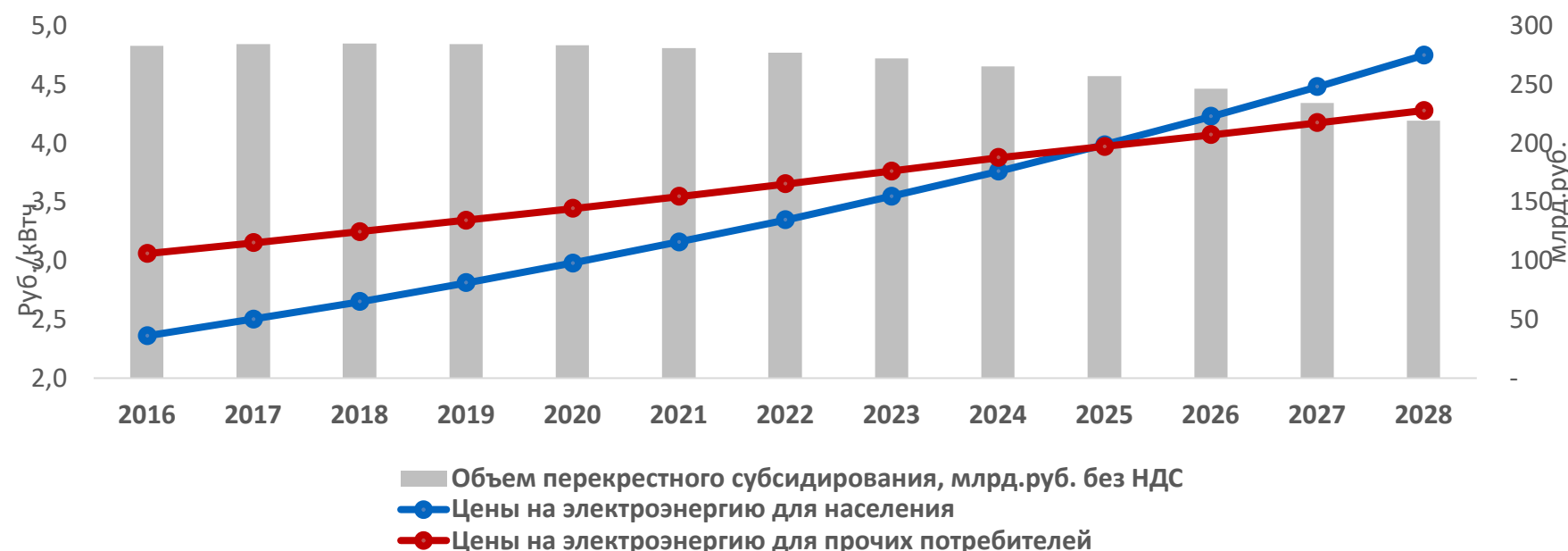
- Реализует принцип недискриминационного подхода в тарифной политике
- Снижает тарифную нагрузку на потребителей розничных (региональных) рынков электроэнергии
- Позволяет нивелировать социальную напряженность и негативные аспекты региональных экономик, бюджета

VS

- Не направлен на снижение перекрестного субсидирования
- Является своего рода отражением непоследовательности политики по решению данной проблемы (после ликвидации договоров «последней мили»)
- Не обеспечивает прозрачности и корректности распределения ПС между прямыми потребителями ФСК

ПРОГНОЗ СОКРАЩЕНИЯ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ: ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

Прогноз розничных цен на электроэнергию для населения, прочих потребителей и объемов
перекрестного субсидирования



При заданном сценарии:

- ✓ начиная с 2025 года тарифы для населения превысят уровни розничных цен на электроэнергию для прочих потребителей
- ✓ к 2028 году объем перекрестного субсидирования сократится до 234 млрд. руб. (на 49 млрд. руб. за 10 лет)

НЕОБХОДИМО одновременное выполнение следующих условий:

- опережающие темпы роста конечных тарифов для населения
- темп роста тарифов для населения не должен оказывать существенного давления на инфляционный рост
- рост цен для прочих потребителей в целом за прогнозный период - не более, чем в 1,4 раза (с учетом действующего курса «евро-рубли») или до 4,2 руб/кВтч от уровня 2016 года (с дальнейшей стагнацией/существенным замедлением темпов роста)
- компенсация совокупных необходимых обоснованных издержек отрасли (рост выручки по электроэнергетике суммарно по всем группам потребителей должен соответствовать увеличению соответствующих затрат)

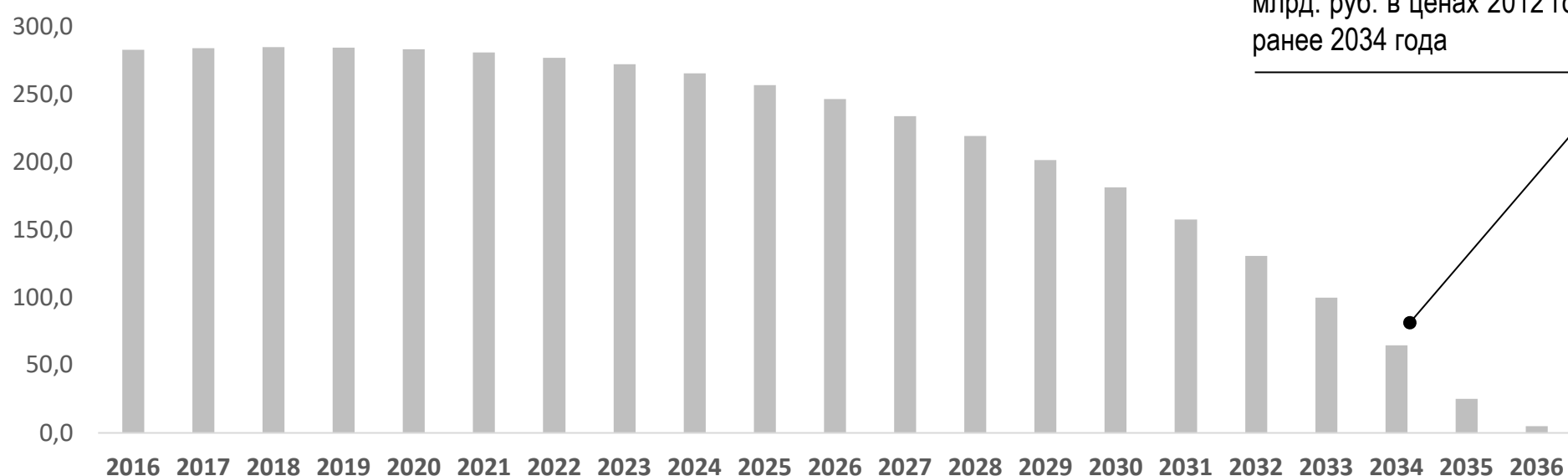
Сценарий прогноза:

- ежегодный прирост электропотребления населением – 1,5%, прочими потребителями – 0,5%
- ежегодный прирост розничных цен (тарифов) на электроэнергию для населения – 6% , для прочих потребителей – 3% (сценарий индексации - «инфляция минус»)
- ежегодная индексация расчетного экономически обоснованного тарифа на электроэнергию для населения - на 3%

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОКРАЩЕНИЮ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ

- В целевой модели ценообразования на ээ механизм перекрестного субсидирования должен быть полностью исключен (объем перекрестного субсидирования сведен к нулю): **средний уровень тарифов на электрическую энергию для населения должен покрывать реальные издержки** по производству, передаче и распределению электрической энергии данной группе потребителей
- Необходима этапность по доведению тарифов для населения до экономически обоснованного уровня
- В качестве меры поддержки граждан (в первую очередь малоимущих) предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг (ст. 159 ГК РФ)

Объем перекрестного субсидирования (прогноз), млрд. руб. без НДС



Оптимальный уровень согласно Стратегии развития электросетевого комплекса (45-50 млрд. руб. в ценах 2012 года) – не ранее 2034 года

Для выполнения целевых параметров Стратегии (50 млрд. к 2022 году) необходимы более интенсивные ежегодные темпы роста тарифов на электроэнергию для населения (прирост не менее 10% в год)

- модельные расчеты показывают, что существенного сокращения объемов перекрестного субсидирования (при рассматриваемых сценариях и выполнении указанных условий) можно достичь к 2036 году
- одномоментная ликвидация перекрестного субсидирования приведет к необходимости дополнительного субсидирования в размере 23,6 млрд. рублей в целом по России
- при поэтапном доведении тарифов до экономически обоснованной величины сумма дополнительных субсидий составит 1,5-2 млрд. рублей в год (прирост к предыдущему году)



ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- В настоящее время отсутствует единая методология определения объемов перекрестного субсидирования

Существуют различные оценки объемов перекрестного субсидирования в электроэнергетике (между группами потребителей - от 220 до 400 млрд.руб.)

- Расчет величины перекрестного субсидирования существенно зависит от порядка определения экономически обоснованного уровня цены для тех или иных категорий потребителей

Даже при неизменности цен, по которым осуществляются фактические расчеты за электроэнергию и сопутствующие услуги, изменение законодательства, регламентирующего порядок расчета экономически обоснованной цены, может привести к увеличению или сокращению перекрестного субсидирования (например, при изменении количества уровней напряжения или порядка формирования ЧЧИМ для различных тарифных групп)

- Объективная невозможность однозначно и достоверно определить издержки отрасли, связанные с поставкой электроэнергии каждому конкретному потребителю (за исключением случаев автономного энергоснабжения)
- Учитывая различные инициативы по внесению изменений в методологию расчета тарифов, следует актуализировать соответствующие оценки величины перекрестного субсидирования

- необходимо обеспечение и проведение последовательной политики по решению проблемы перекрестного субсидирования
- следует включить (вернуть существующую до 2017 года практику) в прогноз СЭР показатель «рост регулируемых (конечных) тарифов для населения», предусмотрев опережающие темпы роста по сравнению с прочими потребителями
- рекомендуемый ежегодный прирост розничных тарифов на электроэнергию для населения в целях сокращения перекрестного субсидирования составляет 6%
- необходим соответствующий пересмотр индекса платы граждан за ЖКУ, учитывающий принимаемый рост цен на электроэнергию для населения
- в качестве компенсационного механизма (меры поддержки граждан) предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг
- при определении допустимого уровня перекрестного субсидирования (на переходном этапе к целевой модели) следует исходить из предельной тарифной нагрузки на промышленных потребителей; в качестве «эталона» такого предела могут выступать розничные цены на электроэнергию для аналогичных потребителей Европы
- при уходе на РГ потребители в целях обеспечения надежности энергоснабжения могут сохранять подключение к энергосистеме, что должно учитываться в тарифообразовании на услуги электросетевых организаций (введение платы за резерв электросетевой мощности), а, следовательно, приведет к изменению экономики «проекта ухода»
- оценка величины перекрестного субсидирования может и должна корректироваться в результате изменения методологии расчета экономически обоснованных тарифов



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Спасибо за внимание!

Адрес: 117312, г. Москва, ул. Вавилова, д. 7

тел.: +7 (495) 772-95-90, доб. 44-171

<http://www.ipcrem.hse.ru>

E-mail: ipcrem@hse.ru