



И. А. ДОЛМАТОВ
Кандидат экон. наук,
директор Института
проблем ценообразова-
ния и регулирования
естественных
монополь НИУ ВШЭ.
Область научных
интересов: тарифооб-
разование и инвести-
ционная деятельность
в отраслях есте-
ственных монополий
и инфраструктуры,
процессы либерализа-
ции естественных
монополь в России
и за рубежом.

E-mail:
idolmatov@hse.ru



И. В. МАСКАЕВ
Старший научный
сотрудник Институ-
та проблем ценообра-
зования и регулирова-
ния естественных
монополь НИУ ВШЭ.
Область научных
интересов: тарифное
регулирование есте-
ственных монополий
в России и за рубежом,
бенчмаркинг,
математическое
моделирование.

E-mail:
maskaev@hse.ru

УДК 338.51

2017

№4-5 (103-104)

Эффективное
Антикризисное
Управление

Последние несколько лет в Российской Федерации используется искусственное сдерживание роста тарифов на услуги естественных монополий. Простое решение, принятое несколько лет назад поспешно как краткосрочная антикризисная мера, имеет все шансы стать «решением» на долгие годы. В статье предпринимается попытка проанализировать краткосрочные и долгосрочные эффекты такого подхода к тарифообразованию и приводятся результаты, полученные в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, в отношении влияния тарифов в энергетике на основные макроэкономические показатели, чаще всего используемые в качестве аргументов в пользу сдерживания тарифов. Показано, что тарифообразование, в частности для электросетевых организаций, должно предусматривать покрытие всех эффективных издержек регулируемых компаний, позволяющих обеспечивать надежное и качественное электроснабжение для устойчивого и эффективного развития промышленных потребителей и жизнеобеспечения населения. В статье впервые приводятся результаты оценки эффективности операционных издержек электросетевых компаний, полученные с помощью моделей ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ, построенные с использованием метода анализа оболочечных данных (DEA) – одного из передовых и наиболее распространенных методов в современном тарифообразовании.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

регулирование естественных монополий, электросетевые компании, тарифное регулирование, количественный бенчмаркинг, эффективность издержек.



И. Ю. ЗОЛотоВА
Заместитель дирек-
тора Института про-
блем ценообразования
и регулирования есте-
ственных монополий
НИУ ВШЭ. Область
научных интересов:
система государствен-
ного регулирования
естественных монопо-
лий, ценообразование,
модели прогнозирова-
ния цен в электроэнер-
гетике и инфраструк-
турных отраслях.

E-mail:
izolotova@hse.ru

Новый тарифный режим для естественных монополий в России: каким он должен быть?

Введение

С 2013 года Правительство Российской Федерации сдерживает рост тарифов на услуги естественных монополий. Простое решение, поспешно принятое несколько лет назад как краткосрочная антикризисная мера, имеет все шансы стать «решением» на долгие годы.

В конце 2016 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Прогноз, 2016]. Документ исходит из целей и приоритетов ранее принятых стратегических программ и разработан на основе одобренных Правительством Российской Федерации основных сценарных условий и параметров развития России. Являясь важной составляющей макроэкономических программ, он описывает совокупность существующих экономических условий, определяет экономические цели, ориентиры и инструменты, обеспечивающие выход российской экономики из кризиса и решение обострившихся экономических проблем. В «Прогнозе...» намечены темпы роста тарифов на услуги естественных монополий, введена

формула, ограничивающая рост тарифов уровнем целевого индекса потребительской инфляции. Ожидается, что сдерживание тарифов окажет положительное влияние на макроэкономические показатели России, в особенности на темпы инфляции и объем привлекаемых инвестиций.

В рамках программы фундаментальных исследований в 2013 и 2016 годах Институт проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ (ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ) изучал влияние изменения тарифов в электроэнергетике и газовой промышленности на конкурентоспособность основных отраслей экономики и на основные макроэкономические показатели. Как показали результаты исследования, изменение тарифов естественных монополий не оказало значимого влияния на рассматриваемые параметры с 2000 по 2015 год.

В статье приведены некоторые результаты, полученные в рамках исследований, показывающие величину влияния изменения тарифов естественных монополий на параметры, используемые в качестве аргументов в пользу сдерживания тарифов, – на инфляцию и уровень инвестиций. Предпринята попытка показать, что тарифы, в частности для электросете-

вых организаций, должны покрывать эффективные издержки регулируемых компаний с целью обеспечить надежное и качественное электроснабжение для устойчивого и эффективного развития промышленных потребителей и жизнеобеспечения населения.

Теоретические и практические подходы к тарифообразованию в России и за рубежом

В большинстве стран, в том числе в России, деятельность электросетевых организаций по передаче электрической энергии признается естественномонопольной и подлежит государственному регулированию. Регуляторы должны и стремятся устанавливать тарифы на услуги по передаче электроэнергии таким образом, чтобы они были экономически обоснованными, т. е. издержки регулируемых компаний были эффективными. В научной литературе выделены передовые принципы регулирования: анализ эффективности совокупных издержек (на основе ряда методов количественного бенчмаркинга), прозрачность и открытые обсуждения решений регулятора с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами) [Haney A. B., Pollitt M. G., 2009; Lovell K., 2006].

В современной зарубежной регуляторной практике для определения уровня эффективности и потенциала ее повышения широко используются граничные методы анализа эффективности (бенчмаркинга). Модели, используемые регуляторами, как правило, имеют хорошее теоретическое обоснование, их основу составляют техники оболочечного анализа данных (DEA), в том числе со стохастическими расширениями (SDEA), методы скорректированных наименьших квадратов (COLS), модифицированных наименьших квадратов (MOLS), стохастический граничный анализ (SFA). Модели предполагают включение довольно большого числа параметров и расчет соответствующих для них весов. Регуляторы прикладывают серьезные усилия для определения вида функции, позволяющего максимально безошибочно (точно) найти границу эффективности, стремятся, чтобы форма функции затрат правильно отражала технологию, лежащую в основе производственного процесса. Хорошей практикой считается использование нескольких методов для оценки эффективности регулируемой компании. В исследованиях и рекомендациях Всемирного банка по вопросам измерения эффективности инфраструктурных и транспортных фирм для целей регулирования указано: «...Выбор подходящего дефлятора – важнейшая задача. При любой возможности регулятор должен избегать использования индекса потребительских цен (ИПЦ)» [Coelli T., Estache A., Perelman S. et al., 2003].

В регуляторном анализе обязательно используются переменные, отражающие особенности бизнес-среды или климата. В современном бенчмаркинге часто применяются передовые эконометрические техники: бутстреппинг, модели латентных классов, модели с применением техники оценивания истинных случайных и фиксированных эффектов (True random effects (TRE)/True fixed effects (TFE)) и др. Например, бутстреппинг предполагает переоценку показателей с использованием изменения выборки для проверки надежности показателей. Такой подход позволяет построить доверительный интервал для показателей эффективности на заданном уровне статистической значимости. Разница 10% между двумя оценками эффективности на самом деле может быть статистически незначимой из-за высокого коэффициента вариации [Lovell K., 2006]. Регуляторы проводят тесты на согласованность результатов, полученных с помощью различных методов анализа эффективности.

В современном регуляторном процессе важно получить достаточный объем данных высокого качества, устранить информационную асимметрию. Для этого разрабатываются формы и требования обязательной отчетности, предусматриваются санкции и поощрения за полноту и качество информации. И наконец, важнейшей характеристикой бенчмаркинга является открытость, аргументированное обсуждение всех аспектов со всеми заинтересованными сторонами и общественностью.

Современные подходы к регулированию обычно имеют хорошее экономико-правовое обоснование, опираясь на теорию стимулирующего регулирования. Регулятор пользуется независимостью и определенной степенью политической поддержки в том, что касается рационализации методов управления, способен обрабатывать данные, умеет использовать передовые методы бенчмаркинга, организует обучение и распространение передового опыта.

В настоящее время в российской практике регулирования получила распространение методология сравнения аналогов: принят ряд методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) на товары (услуги), поставляемые субъектами естественных монополий, в том числе в электросетевом секторе. Но подходы российского регулятора в значительной степени отличаются от методов, техник и подходов, используемых в зарубежном бенчмаркинге на современном этапе. В течение пары лет российский регулятор пытался создать модель бенчмаркинга на основе передового граничного метода модифицированных наименьших квадратов, но довольно быстро отказался от него в пользу агрегированного и нормализованного показателя – средневзвешенного трех высококоррелированных индексов, отражающих отношение

операционных затрат к количеству точек присоединения, мощности и протяженности линий электропередачи. Прежде всего регуляторный анализ определяет неэффективность – фактор X [Приказ 2015]. При использовании российского метода сравнения аналогов лишь небольшой процент операционных затрат анализируется с точки зрения эффективности. Кроме того, в России регуляторный анализ эффективности не является ни открытым, ни интерактивным процессом, не подлежит внешней проверке (согласованию/признанию). И хотя данный подход далек от точного измерения эффективности операционных затрат и может стимулировать неэффективные инвестиции, тем не менее он давал надежду на движение вперед, к более прогрессивным методам регулирования, устанавливающим зависимость тарифа от эффективности издержек. В любом случае применение бенчмаркинга в российской регуляторной практике имеет положительный эффект, так как сообщает определенную информацию о неэффективности компаний, которая может стать поводом для дискуссий и выработки предложений по совершенствованию регулирования.

При произвольном сдерживании тарифов (например, ограничение роста тарифов уровнем инфляции без фиксации для регулируемых организаций целевого уровня по оптимизации издержек) регуляторный риск значительно повышается и может вести как к занижению, так и к завышению тарифов, практически ликвидируя стимулы к повышению эффективности со стороны как регулируемых компаний, так и пользователей их услуг, вредит их нормальному функционированию и развитию.

Согласно действующему российскому законодательству, тарифы в электроэнергетике должны базироваться на принципе экономической обоснованности, что предполагает эффективность издержек регулируемых компаний [Закон 2003]. На практике это требование трактовалось достаточно широко, что и обусловило нестабильность тарифного режима. После 2003 года в регулировании использовалось сдерживание роста цен в электроэнергетике приблизительно на уровне инфляции, в том числе в отношении тарифов электросетевых компаний. В результате снизилась рентабельность и инвестиционная активность в отрасли.

Позже предпринимались попытки ввести некоторые механизмы, стимулирующие привлечение инвестиций. Например, регулирование тарифов электросетевых организаций с применением метода доходности инвестированного капитала позволило привлечь в энергетику значительный объем инвестиций, в то же время цены на электроэнергию для потребителей значительно выросли, среди причин этого – отсутствие должного внимания к ре-

шению проблемы перекрестного субсидирования, к эффективности инвестиционных и операционных издержек. С точки зрения потребителей, становилось выгоднее строить собственные генерирующие мощности.

Антикризисная политика замораживания и произвольного сдерживания тарифов естественных монополий возвращает нас ко времени хорошо известных проблем недостаточного инвестирования, низкой экономической эффективности, правда, сегодня усугубленных еще и кризисными явлениями в экономике в целом.

Влияние сдерживания тарифов на некоторые макроэкономические показатели

Ограничение тарифов объясняется необходимостью сдерживать инфляцию. Предполагается, что политика сдерживания тарифов естественных монополий будет реализована на основе подхода «инфляция минус». В соответствии с целевым сценарием Минэкономразвития России инфляция будет ежегодно снижаться и составит приблизительно 6,5% к концу 2016 года, начиная с 2017 года будет стабильно ниже 5,0% и к концу 2019 года снизится до 4,0% [Сценарные условия, 2016]. При регулировании тарифов на услуги естественных монополий ориентиром будет не фактическая, а базовая инфляция, определенная макроэкономической программой. По мнению Минэкономразвития России, начиная с 2017 года различие между фактической и базовой инфляцией окажется в пределах 1%, таким образом, не будет серьезных рисков для выполнения инвестиционных программ естественных монополий [Доклад 2016].

Тарифы сетевых компаний на услуги по передаче электрической энергии для населения (его доля электропотребления – не более 15%) будут индексироваться по формуле «прогнозная инфляция соответствующего года плюс 1%», а для прочих потребителей – «прогнозная инфляция минус 1%» [Сценарные условия, 2016]. Предполагается возможность дифференцировать индексацию тарифов для отдельных электросетевых организаций, если это необходимо для обеспечения их безубыточности, но установленный темп роста тарифа в среднем по Российской Федерации не должен быть превышен [Прогноз 2016]. Следовательно, в 2017–2019 годах тарифы на услуги по передаче электроэнергии будут ежегодно расти приблизительно на 5–6% для населения и на 3–4% для прочих потребителей. Превышение роста сетевого тарифа для прочих потребителей относительно роста тарифа для населения на 2 п.п. объясняется необходимостью сократить объем перекрестного субсидирования в отрасли.

Установление тарифов естественных монополий по методу «инфляция минус» не позволяет в полной мере стимулировать эффективность в регулируемом секторе и, по нашему мнению, увеличивает неопределенность в регуляторном пространстве в среднесрочном и долгосрочном периодах.

Фактические значения индекса потребительских цен (ИПЦ) по большей степени являются результатом движения цен на продовольственные продукты и товары легкой промышленности, поэтому выбор этого индекса в качестве ограничителя тарифов естественных монополий уже вызвал критические замечания в деловой прессе: развитие естественных монополий будет определяться «ценой на пармезан» [Порохова Н., Снитко Д., 2014].

Если инфляция будет являться основой для регулирования тарифов естественных монополий, встает вопрос о качестве прогнозирования индекса потребительских цен. Проведенный анализ показал, что с 2005 по 2015 год фактическая инфляция (в среднем около 10%) почти всегда превышала официальную прогнозную (иногда довольно значительно, например в 2008 году на 7,3 п.п.). В среднем ошибка прогнозов в государственных макроэкономических программах составляла 2,3–3,2 п.п. Лишь дважды, в 2009 и 2010 годах, прогнозная инфляция оказывалась выше фактической.

Уровень цен на нефть, заложенный в базовом варианте [Прогноз, 2016], ниже по сравнению с прогнозами других экспертов на международном уровне (табл. 1). По оценке Управления энергетической информации Департамента энергетики США, рыночные ожидания цены на нефть сорта WTI (торгуется с дисконтом примерно 1 долл. к нефти сорта «Брент») находятся сейчас в диапазоне от 45 до 65 долл./баррель (на уровне статистической значимости 95%) [Short-Term Energy Outlook, 2017]. При прочих равных условиях более высокий уровень цен на энергоресурсы может вести к сравнительно более высокой инфляции, росту издержек регулируемых компаний, а произвольно ограниченный уровень тарифов не учитывает необходимость возмещать экономически обоснованные издержки для регулируемых компаний, при этом с негативными последствиями, в первую очередь, столкнутся наиболее эффективные компании, у которых ограничены возможности увеличивать эффективность.

Важно также отметить, что само по себе влияние тарифов естественных монополий на ИПЦ сравнительно невелико. По нашим оценкам, вес тарифа электросетевых компаний в ИПЦ составляет около 0,07%. Изменение уровня тарифа на услуги электросетевых компаний оказывает влияние

на индекс цен на электроснабжение, который группируется с индексами цен на услуги по снабжению другими энергоносителями (газом, теплом), доля которых в ИПЦ составляет около 5%.

В зависимости от различной спецификации моделей, построенных в рамках нашего исследования, эконометрические оценки вклада отдельных факторов в индекс потребительских цен с 2005 по 2015 год показывают, что рост потребительских цен в ответ на повышение на 1% цен на электроэнергию находится в интервале от 0,05–0,10%. Эта оценка учитывает взаимное влияние факторов. Точно оценить влияние изменения тарифов для деятельности по передаче электрической энергии практически невозможно из-за статистической

Прогнозы цен на нефть на среднесрочный период, долл./баррель Таблица 1

Автор	Марка нефти	2017	2018	2019
Министерство экономического развития Российской Федерации, базовый сценарий (2016)	«Юралс»*	40	40	40
Всемирный банк (июль, 2016)	«Брент»	55	60	61,5
Международный валютный фонд (июнь, 2016)	«Брент»	51,2	53,1	54,5
ОЭСР (он-лайн данные в феврале 2017 года)	«Брент»	45	45	Нет данных
Economist Intelligence Unit (1-й квартал 2017 года)	«Брент»	56,5	60,5	60,3
Управление энергетической информации США (март 2017 года)	«Брент»	55	57	Нет данных

* По данным агентства «Платтс», дисконт на поставки нефти марки «Юралс» на мировой рынок к сорту «Брент» с 2010 по 2016 год составлял приблизительно 4 долл. Источники: Министерство экономического развития Российской Федерации, Всемирный банк, МВФ, ОЭСР, EIU.

незначимости получаемых оценок. На практике переменные тарифов лишь иногда используются в эконометрических моделях для прогнозирования инфляции, в основном в спецификациях с агрегированной тарифной переменной либо в моделях коррекции ошибки. Оценка влияния изменения уровня отдельных тарифов почти никогда не включается непосредственно в такие модели из-за их слабого влияния на ИПЦ и невозможности получить статистически значимые коэффициенты при переменных. Наибольшее влияние на темп инфляции оказывают, как правило, монетарные факторы, доходы населения, инфляционные ожидания и темпы роста цен на импортируемые товары и комплектующие в определенные периоды.

Кроме сдерживания темпа роста потребительских цен, предполагается, что новая тарифная политика создаст инвестиционный ресурс, который промышленность и сельское хозяйство могут и должны использовать для реализации крупных проектов. В данном случае сдерживание тарифов рассматривается как инструмент движения к инвестиционной модели развития.

Необходимо понимать, что уже сегодня российские производители и так потребляют электроэнергию по более низким тарифам по сравнению с тарифами в Европе и в США (см. рисунок). Россия регулярно занимает ведущие позиции по уровню развития и доступности инфраструктуры, включая электрические сети, в рейтингах по инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности, которые публикуют Всемирный банк, Всемирный экономический форум и Международный институт управленческого развития (IMD).

Затраты на топливо (газ) и энергию составляют в среднем около 7–8% в структуре затрат промышленности, самыми крупными потребителями газа и электроэнергии являются сам топливно-энергетический комплекс, экспортоориентированные фирмы, строительство и транспорт. Так, например, газовая компонента в цене электроэнергии составляет 35–40%, а в теплоэнергии – 25–26%. В производстве строительных материалов (например, цемента) на энергозатраты приходится более 28% затрат. Таким образом, сдерживание цен в электроэнергетике

снижает финансовую устойчивость регулируемых организаций. Экспортоориентированные отрасли (металлургия, химическая промышленность, нефтяной комплекс и др.) также являются наиболее крупными потребителями энергоресурсов. Доля затрат на электроэнергию и газ может составлять более четверти издержек на отдельных производствах. В указанных отраслях компании могут покрывать рост издержек за счет зарубежных потребителей, а в условиях девальвации рубля они значительно выигрывают.

Кроме того, анализ динамики за 2000–2015 годы в основных отраслях реального сектора свидетельствует о постепенном снижении доли затрат на энергию и газ в издержках на производство, несмотря на опережающий рост цен (тарифов). Так, за десять лет в промышленности доля затрат на энергию и газ снизилась с 13,6% в 2005 году до 11,7% в 2014 году, что объясняется в том числе и повышением энергоэффективности потребителей. Вместе с тем снижение энергоёмкости издержек не наблюдалось в нефтяном секторе, металлургии и ряде экспортоориентированных отраслей, на которые приходится около 40% от объема потребления электроэнергии в добывающей и обрабатывающей промышленно-

сти. Возможно, имея одни из лучших показателей прибыльности в экономике, они не были заинтересованы в использовании наилучших доступных энергоэффективных технологий.

Антикризисное сдерживание тарифов естественных монополий и привязка индексации тарифов к уровню потребительской инфляции аргументируются необходимостью сдерживать вторичные инфляционные эффекты и привлекать инвестиции. В реальности подобный подход ведет к перераспределению средств в пользу отдельных групп поставщиков и потребителей регулируемых организаций и снижает инвестиционный спрос в экономике. Так, прибыльность деятельности с высоким уровнем регулирования (производство и распределение электроэнергии и газа) в 2015 году была почти на 10% ниже нормальной прибыльности по экономике, в то время как фирмы-поставщики и фирмы-потребители, работающие на рынках с низким уровнем конкуренции, смогли получить сверхприбыли: в производстве проводов и кабелей на 23% выше нормальной прибыли, в металлургии – на 20%, в химической – на 17%. Именно данные фирмы и создают вторичные инфляционные эффекты в экономике. Так, например, в 2015 году индекс цен производителей в химическом производстве относительно начала года составил 118,1%. В результате годовой сальдированный финансовый результат химического производства увеличился почти в 16 раз, номинальная заработная плата в химическом производстве выросла примерно на 10%, а тарифы на газ и электроэнергию сдерживались ниже индекса цен на инвестиционные товары.

Такая стратегия вряд ли позволит российским компаниям создать долгосрочные преимущества на зарубежных рынках, но существующий подход к дизайну и установлению уровня тарифов способен нанести вред развитию регулируемых отраслей и экономики в целом, сдерживая спрос на инвестиционные товары. Подобная практика ведет к нарушению нормального цикла воспроизводства основных фондов. Кроме того, при изменении ценовой динамики необходимость срочно решать проблемы регулируемых отраслей значительно усугубляет негативные эффекты ценовых шоков.

Одним из ярких современных примеров реализации политики, направленной на сдерживание цен естественных монополий, является опыт Республики Корея. В течение определенного времени Республика Корея пыталась использовать заниженные тарифы для стимулирования развития промышленности. Страна почти полностью зависит от импорта энергоносителей. Корейские власти установили цены на электроэнергию на одном из самых низких уровней в ОЭСР. Какое-то время низкие цены на электроэнергию давали возможность энергоём-

ким корейским промышленным предприятиям снизить издержки, они увеличили издержки экономики в целом: низкие цены на электроэнергию снизили стимулы к энергоэффективности и легли тяжелым бременем на государственные финансы, превратили государственную энергетическую компанию КЕРСО в убыточную. Со временем страна столкнулась с дефицитом в электроэнергетике. Отрасль не могла осуществлять надежное и бесперебойное электроснабжение: экономические дисторсии привели к веерным отключениям в Сеуле в 2011 году и ограничениям на поставки электроэнергии на заводы в 2013 году. Правительство страны вынуждено было признать необходимость реформирования рынков электроэнергии и газа и объявить о планах по внедрению системы цен на электроэнергию, привязанных к ценам на энергоресурсы на мировых рынках, а также позволить КЕРСО возмещать свои издержки за счет доходов от продажи электроэнергии потребителям. Одновременно корейское правительство объявило о планах ввести меры по стимулированию инвестиций в энергоэффективные технологии и оборудование, развернуть внедрение технологии smart-грид на общенациональном уровне [WorldEnergyOutlook 2013].

По мнению международных наблюдателей, ключевыми факторами высоких темпов развития корейской промышленности и социально-экономических достижений были здоровая макроэкономическая среда, эффективная инфраструктура, сильная система образования и готовности к внедрению инноваций. Эти факторы составили основу сравнительно высокой конкурентоспособности Республики Корея [Global Competitiveness Report, 2013]. Разумная система тарифообразования позволила Республике Корея занять место в десятке лучших экономик с точки зрения развития и доступности инфраструктуры [Global Competitiveness Report, 2016].

Сложно согласиться, что низкие тарифы смогут компенсировать недостатки предпринимательского климата в России. Стабильная и предсказуемая тарифная политика, высокое качество управленческих решений на государственном уровне и на уровне компаний, надежные и качественные инфраструктурные услуги могут стать аргументами при принятии инвестиционных решений.

Влияние сдерживания тарифов на инвестиционную активность и перспективы развития

Обладая эффектами мультипликатора и акселератора экономического роста, инвестиции могут играть важную роль в решении экономических проблем. В 2015 году снижение инвестиций в основной капитал в Российской Федерации составило 8,4% (для сравнения: 1,5% в 2014 году). В последние

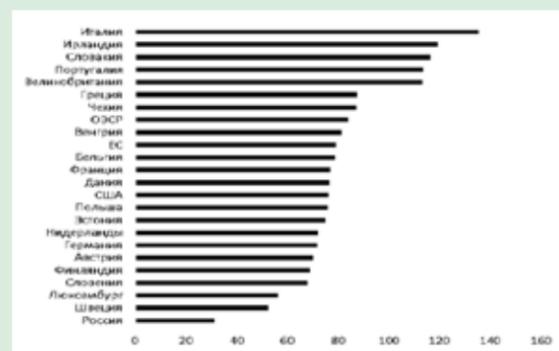
годы из-за ограничения тарифов все монополии вынуждены были сокращать свои инвестиционные программы. В 2015 году компании, занятые в передаче электрической энергии, привлекли 1,56 трлн руб. инвестиций, что составило 11% от общего объема инвестиций.

Прогноз потребления электроэнергии и, соответственно, пользования услугами электросетевых компаний остается стабильным с небольшой положительной динамикой. Схема и программа развития Единой энергетической системы России на 2016–2022 годы предусматривают суммарные объемы капиталовложений в развитие электроэнергетики России в размере более 2,3 трлн руб., в том числе по электрическим сетям 220 кВ и выше – 696,5 млрд руб., что гораздо меньше 4 трлн руб. вложений в 2015–2018 годах, прогнозируемых Минэкономразвития России ранее [Приказ 2016].

Несмотря на значительное сокращение инвестиционных программ, инвестиционная активность электросетевых компаний снижалась значительно меньшими темпами, большинство из них старалось вводить новые мощности и поддерживать необходимую инвестиционную активность. Так, в 2015 году было введено 13,9 ГВА мощности и проложено 24,9 км линий электропередачи. Сумма ввода основных фондов составила 213 млрд руб. [Годовой отчет 2016, с. 53].

На протяжении многих лет инвестирование в электросетевые проекты имело значительные объемы, которые составляли около двух пятых всех вложений в электроэнергетику. Наблюдатели часто неоднозначно оценивали их эффективность. В условиях ухудшения макроэкономических показателей, снижения спроса на электрическую энергию и недогрузки действующих энергетических активов проблема эффективности инвестиций в электроэнергетике приобрела особую остроту: в кризисной экономике завышенные тарифы чрезвычайно болезненны как для населения, так и для промышленности. В то же время электросетевые компании указывают на то, что инвестиции позволяют им добиваться большей надежности, качества, эффективности и доступности. И действительно, показатели надежности и качества демонстрируют ежегодную тенденцию к снижению как уровня удельной аварийности, так и средней длительности технологических нарушений. Инвестиции позволяют снижать потери, так как до некоторой степени их высокие показатели объясняются большой долей устаревшего оборудования, которая снижается по мере реализации инвестиционных проектов.

Инвестиционные программы позволяют сделать пользование услугами электросетевых компаний более доступным. В 2015 году уже более 42% (в 2014 году – 34%, а в 2013 году – 24,2%) средств



Средний уровень цен на электрическую энергию для промышленных потребителей, долл./МВт*ч, в 2015 году. Источники: Росстат, Евростат, Управление энергетической информации Департамента энергетики США, ОЭСР

финансирования капитальных вложений использовалось на технологические присоединения. Количество технологических присоединений постоянно растет, но при этом снижается объем заявляемой/фактической (оплачиваемой в составе услуг по передаче электроэнергии) мощности потребителей, а из-за введения льготного режима присоединения энергопринимающих устройств максимальной мощностью, не превышающей 15 кВт, постоянно снижаются доходы от этого вида деятельности, вместе с тем у электросетевых компаний растут издержки и сокращаются источники их покрытия и финансирования.

В последнее время все больше электросетевых компаний высказывают жалобы на проблемы с привлечением финансирования, очевидно, что в будущем заниженные тарифы не смогут обеспечить развитие электроэнергетической отрасли. Финансовые ресурсы будут и дальше неэффективно перераспределяться в пользу нерегулируемых поставщиков товаров и услуг для электросетевых компаний и потребителей.

Нестабильность и несовершенство системы тарифообразования позволяют экономически неоправданно перераспределять ресурсы между потребителями электроэнергии и регулируемыими компаниями, снижают стимулы потребителей к энергосбережению, особенно в электроёмких экспортноориентированных отраслях, что, в свою очередь, консервирует технологическую отсталость России, затрудняет развитие электросетевых компаний, ведет к снижению надежности и качества поставок электрической энергии.

Существующий подход в регулировании не оправдан даже при наличии у электросетевых компаний определенного потенциала для повышения эффективности. С 2010 по 2015 год средняя эффективность эксплуатационных затрат межрегиональных электросетевых компаний на моделях ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ составила 94% по методу оболочечного анализа данных. Результаты эффективности операционных затрат ПАО «Федеральная сетевая компания» на основе международного бенчмаркинга составили 97%. Анализ эффективности 121 электросетевой компании Пермского края, Архангельской и Тульской областей с 2009 по 2013 год по тому же методу с использованием кластеризации показал среднюю эффективность этих компаний на уровне 77%. Причем в каждом кластере были значительная доля компаний, как близких к эффективным, так и демонстрирующих высокую неэффективность. Как мы говорили ранее, установив единые тарифы для всех компаний с использованием не сильно коррелирующего со степенью изменения уровня издержек электросетевых компаний ИПЦ, регулятор неизбежно накажет эффективные компании и поощрит неэффективные.

Необходимость изменения подхода к тарифообразованию в электроэнергетике

Таким образом, существуют серьезные доводы в пользу пересмотра сегодняшних подходов к установлению тарифов. Необходимо, используя передовой опыт регулирования за рубежом, создать механизмы, стимулирующие повышение эффективности и привлечение инвестиций в отрасль для ее устойчивого развития, обеспечения надежных и качественных поставок электрической энергии. Следует отказаться от тарифообразования на услуги естественных монополий, привязанного к индексу потребительских цен.

Возможно, в краткосрочной перспективе сегодняшний подход может быть работоспособным в силу благоприятных внешних условий для замедления роста цен на электроэнергию (снижение уровня цен на первичные источники энергии, корректировка завышенных прогнозов спроса на электроэнергию и, соответственно, снижение потребности в инвестициях), но в долгосрочном плане он неминуемо окажет негативное влияние на развитие электроэнергетики и экономики России в целом, поскольку регулирование не учитывает ни потребности регулируемых организаций в инвестициях для развития, ни их эффективность, ни финансово-экономические результаты их хозяйственной деятельности. В долгосрочном плане такой подход законсервирует или даже ухудшит энергоэффективность потребителей, создаст трудности при обеспечении доступа потребителей, затруднит привлечение внешних инвестиций. Деградация регуляторных механизмов и перераспределение финансовых ресурсов от регулируемых компаний к потребителям, зачастую с более высокой прибылью и более низкими показателями импортозамещения, скорее всего, приведут к тому, что увеличится отток средств за рубеж, будет расти неэффективный импорт в рамках реализации инвестиционных программ компаний экспортноориентированных отраслей, возможно, снизится потенциальная модернизация и технический уровень других отраслей и экономики в целом.

Сейчас обязанности по установлению тарифов на услуги субъектов естественных монополий, в том числе электрических сетей, возложены на Федеральную антимонопольную службу. По мнению этого ведомства, реформа тарифного регулирования необходима. Поставлена цель: единые прозрачные и понятные принципы регулирования и приоритет интересов потребителей. Уже подготовлен проект нового базового закона об основах тарифного регулирования в Российской Федерации и идет процедура межведомственного согласования. Законопроект предусматривает долгосрочное тарифное регулирование

на основе «инфляция минус» и отсутствие дискриминации: тариф должен быть одинаковым для всех, его следует определять в зависимости от стоимости услуг на сопоставимых рынках [Интервью 2017].

Реформа тарифного регулирования бесспорно необходима. По нашему мнению, следует опереться на лучшие мировые практики регулирования,

использующие разумное определение инфляции и подходы к оценке потенциала повышения эффективности регулируемых организаций, а также стимулы к раскрытию информации. Все это позволит заложить крепкие основы для установления стабильного эффективного и привлекательного тарифного режима в России.

1. Годовой отчет за 2015 год. (2016) // rustocks.com. http://www.rustocks.com/put.phtml/MRKH_2015_RUS.pdf.
2. Доклад главы Минэкономразвития России на заседании Правительства РФ о сценарных условиях и основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов (2016) // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/press/official/2016210402?presentationtemplate=m_activityFormMatherial&presentationtemplateid=aabc27004b74dbd4bfa4bf77bb90350d
3. Кривошапко Ю. Брак по расчетам (2017) // Российская газета. 28 февр. URL: <https://rg.ru/2017/02/28/glava-fas-igor-artemev-rasskazal-o-tom-pochemu-v-rf-vysokie-tarify.html>.
4. Порохова Н., Снитко Д. (2014) Энергетика: О пармезане и тарифах монополий // Ведомости. 26 нояб. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2014/11/26/o-parmezan-itarifah-monopolij>
5. Приказ Минэнерго России от 01.03.2016 № 147 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2016–2022 годы» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197351/.
6. Приказ ФСТ России от 18.03.2015 № 421-э «Об утверждении Методических указаний по определению базового уровня операционных, подконтрольных расходов территориальных сетевых организаций, необходимых для осуществления регулируемой деятельности, и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов с применением метода сравнения аналогов и внесении изменений в приказы ФСТ России от 17.02.2012 № 98-э и от 30.03.2012 № 228-э» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179030/.
7. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (2016)/Министерство экономического развития Российской Федерации. М.
8. Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных секторов экономики (2016) // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>.
9. Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (2016)/Министерство экономического развития Российской Федерации. М.
10. Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41502/.
11. Coelli T., Estache A., Perelman S. et al. (2003) A Primer on Efficiency Measurement for Utilities and Transport Regulators. WBI Development Studies, WorldBank, Washington D. C.
12. Economist Intelligence Unit. URL: <http://gfs.eiu.com/Archive.aspx?archiveType=commoditiesoverview>.
13. Haney A. B., Pollitt M. G. (2009) Efficiency Analysis of Energy Networks: An International Survey of Regulators. Energy Policy. Vol. 37, № 12. P. 5814–5830.
14. Lovell K. (2006) Frontier Analysis: Recent Advances and Future Challenges. Keynote Address, North American Productivity Workshop/Stern School of Business, New York University. New York.
15. Organization for Economic Co-operation and Development (2017). URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO>.
16. Short-Term Energy Outlook (2017) // U.S. Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/archives/Mar17.pdf>.
17. Short-Term Energy Outlook (2017) // US Energy Information Administration. URL: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>.
18. The Global Competitiveness Report, 2013–2014 (2013)/World Economic Forum. Geneva.
19. The Global Competitiveness Report, 2016–2017 (2016)/World Economic Forum. Geneva.
20. WEO Update (2017). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/27/A-Shifting-Global-Economic-Landscape>.
21. World Bank Commodities Price Forecast (2016). URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/764161469470731154/CMO-2016-July-forecasts.pdf>.
22. World Energy Outlook 2013/OECD/IEA. Ch. 8: Energy and competitiveness. URL: <https://www.iea.org/publications/freepublication/publication/WEO2013.pdf>.