

УДК 338

М.А. Сорокин

МЕХАНИЗМ «ПЕРЕКРЕСТНОГО» СУБСИДИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Рассмотрен механизм нерыночного ценообразования на электроэнергетическом рынке, который имеет название «перекрестного» субсидирования. Приводятся положительные и отрицательные последствия данного механизма, а также причины использования государством «перекрестного» субсидирования.

Ключевые слова: «перекрестное» субсидирование, электроэнергетика, тариф, естественная монополия.

В современной рыночной экономике нередко встречаются случаи, когда органы власти, используя «мягкую» руку, тем или иным способом пытаются поправить «несправедливое» с их точки зрения ценообразование на отдельные товары, работы, услуги. Одним из механизмов такого перераспределения является «перекрестное» субсидирование:

– перекрестное субсидирование (cross-subsidization) – убыточная поставка товара или услуги, убыток от которой поставщик компенсирует за счет прибыли от реализации других товаров и услуг [1];

– перекрестное субсидирование – практика фиксации цен на уровне, превышающем общие средние издержки на производство товаров и услуг в определенной отрасли за счет перераспределения ценовой нагрузки среди различных групп потребителей [2];

– перекрестное субсидирование – ценовая дискриминация, при которой для одних покупателей устанавливается цена выше предельных издержек, а для других – ниже предельных издержек, что позволяет в общем итоге иметь цены, равные средним издержкам. Перекрестное субсидирование вызывает серьезные проблемы при регулировании цен монополии [3];

– величина перекрестного субсидирования – размер финансовых средств, который учитывается при осуществлении государственного регулирования цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии и (или) сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для потребителей (покупателей) на розничных рынках, но не учитывается при установлении цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии и (или) сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков для населения и приравненных к нему категорий потребителей [4].

Из рассмотренных выше определений «перекрестного» субсидирования можно сделать вывод, что данный механизм регулирования рыночной экономики направлен на уменьшение финансовых издержек одних потребителей (как правило, население) за счет увеличения финансовых издержек других потребителей (как правило, юридические лица). В российской практике регулирования экономики данный механизм используется при регулировании ценообразования в субъектах естественных монополий: газовая промышленность, электроэнергетика, железнодорожные перевозки и т.д. По итогам анализа применения данного механизма можно выделить следующие особенности: в основном финансовое бремя перекладывается на экспортно-ориентированную продукцию с высокой нормой рентабельности (например, железнодорожные перевозки некоторых грузов и в некоторые направления «субсидируются» перевозкой нефти и нефтепродуктов); дисбаланс или величина «перекрестного» субсидирования при стагнации экономики и политическими решениями нарастает и требует все больших усилий по поддержанию баланса (в Томской области в 2013 г. было несколько заявлений по поводу переноса энергоёмких производств в Казахстан из-за высоких тарифов).

В данной статье рассмотрены все плюсы и минусы «перекрестного» субсидирования на примере электроэнергетики. Одной из особенностей современной российской модели электроэнергетики является тот факт, что цена на электроэнергию для потребителей (за исключением населения) складывается из трех составляющих: цена производства (от 30 до 60 %); тариф на передачу (от 35 до 65 %) и тариф на сбыт (от 1 до 5 %). Две составляющие подвергаются государственному регулированию, а третья является псевдорыночной, т.е. с частичным дифференцированным регулированием (но в то же время непостоянная величина от месяца к месяцу). Согласно российскому законодательству на конечную цену / тариф на электрическую

энергию за исключением группы потребителей «население» тариф не устанавливается и является расчетной величиной. Формула расчетной величины очень сложная, кратко которую можно выразить в следующем: по итогам расчетного периода определяется единый экономически обоснованный тариф – после определения данного тарифа вычисляется разница между экономически обоснованным тарифом и тарифом для категории потребителей «население» («перекрестное» субсидирование) – полученная разница добавляется к единому экономически обоснованному тарифу, и полученный расчетный тариф предъявляется остальным потребителям, не относящимся к категории «население».

В исследовании Питера Ван Дорена «Дерегулирование электроэнергетики. Начальные сведения» сказано: «Очень немногие клиенты электроэнергетических компаний в бытовом секторе имеют дело с ценами реального времени на уровне предельных издержек. Вместо этого они оплачивают средние издержки, которые меняются не чаще двух раз в год – весной и осенью. Вероятно, на полностью дерегулированном рынке потребители имели бы дело с более низкими непиковыми ценами и более высокими пиковыми. Это обстоятельство в свою очередь могло бы спровоцировать некие политические решения, направленные на защиту жителей от «слишком высоких» пиковых цен. Например, администрации многих штатов в США, поддавшись политическому давлению, способны принять законы о предоставлении потребителям в жилищном секторе тарифного плана с ценами на уровне средних издержек» [6].

Издержки государственных предприятий не слишком отличаются от издержек частных энергокомпаний, но принципы ценообразования различны. Как и следовало ожидать, у государственной организации, которая управляет с оглядкой на поведение избирателей, более низкие цены для жилищного сектора и более высокие цены для промышленных потребителей, нежели у компании, которой владеют частные акционеры.

Возможность изменения политики всегда вызывает неприятие со стороны тех, кто опасается потерять существующие рыночные привилегии, а также тех, кто считает, что их участие в ожидаемом получении выгоды окажется недостаточным. Электроэнергетика не является исключением из этого правила.

Из-за особенности ценообразования «перекрестное» субсидирование включается в составляющую по транспортировке электрической энергии, и по итогам 2013 г. объем «перекрестного» субсидирования в Томской области превысил 1 млрд руб. Что касается всей страны, то объем

«перекрестного» субсидирования в сетевом комплексе составил более 220 млрд руб. «Перекрестное» субсидирование населения негативно влияет на конкурентоспособность целого ряда отраслей российской промышленности, создает стимулы для крупных потребителей строить собственную генерацию, инвестировать в присоединение к электрическим сетям, приводит к убыткам распределительных сетевых организаций, а также к росту тарифов для малого и среднего бизнеса, что существенно замедляет его развитие.

«Перекрестное» субсидирование не обеспечивает социальной справедливости, поскольку фактически размер субсидии прямо пропорционален потреблению электроэнергии. То есть наиболее обеспеченное домохозяйство получает значительно больший объем социальной помощи, чем домохозяйство с меньшим уровнем дохода.

Также существенной проблемой является непрозрачность распределения нагрузки по перекрестному субсидированию между группами потребителей. Так, выпадающие доходы сетевых организаций из-за поддержания низких тарифов для населения в объеме порядка 60 млрд руб. компенсируются за счет субсидирования крупными промышленными потребителями, присоединенными к единой национальной (общероссийской) электрической сети, «последняя миля» которой сдается в аренду межрегиональным распределительным сетевым компаниям. С 1 января 2014 г. законодательством Российской Федерации предусматривается прекращение механизма «последней мили», что обеспечит полное освобождение потребителей, присоединенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети, от «перекрестного» субсидирования, но приведет к выпадающим доходам сетевых организаций, а включение их в тариф оставшимся промышленным потребителям приведет к существенному росту регионального тарифа (до 50–100 процентов в некоторых субъектах Российской Федерации).

В связи с этим в части регулирования электро сетевого комплекса стоят следующие задачи:

- обеспечение прозрачности и справедливости распределения нагрузки по «перекрестному» субсидированию между категориями бизнеса, включая потребителей, присоединенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети;
- постепенное снижение объема «перекрестного» субсидирования;
- изменение его структуры с целью обеспечения более эффективной адресной поддержки малоимущих и социально защищаемых категорий потребителей.

Для выполнения данных задач будут реализованы следующие меры [5]:

1. На уровне федерального законодательства в 2013–2015 гг. будут определены понятие «перекрестного» субсидирования, порядок распределения и учета объемов «перекрестного» субсидирования между потребителями при тарифном регулировании. При этом будет предусмотрено поэтапное снижение к 2022 г. объемов «перекрестного» субсидирования до оптимального уровня, равного величине субсидирования наименее обеспеченных домохозяйств (в текущих ценах это составляет около 45–50 млрд руб. для порядка 30 процентов домохозяйств).

2. В среднесрочной перспективе начиная с 2014–2015 гг. с целью недопущения резкого роста тарифов для малого и среднего бизнеса и выпадающих доходов сетевых организаций будет введена дифференциация тарифа открытому акционерному обществу «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» со снижением тарифа для распределительных сетей и повышением тарифа для конечных потребителей (от текущего уровня). Средства от снижения платы распределительных сетевых организаций открытому акционерному обществу «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» будут направляться на компенсацию выпадающих доходов от прекращения «последней мили» и снижение тарифов для бизнеса с целью снижения «перекрестного» субсидирования. Это обеспечит справедливость распределения бремени по «перекрестному» субсидированию между группами потребителей.

3. Также с 2014–2018 гг. будет введена социальная норма потребления коммунальной услуги электроснабжения, при этом потребление сверх такой нормы будет оплачиваться по повышенному тарифу. При определении методики расчета социальной нормы будет сохранено 100-процентное субсидирование малоимущих и социально незащищенных категорий потребителей, в то время как для высокообеспеченных домохозяйств с высоким уровнем потребления электроэнергии ее стоимость постепенно будет доведена до экономически обоснованного уровня.

Ресурсы, получаемые отраслью в результате внедрения сравнительного анализа, исключения затрат «моносетей» из «котлового» тарифа, будут использоваться максимально эффективно. В регионах, где уровень тарифа достаточно высок, указанные ресурсы будут направляться на ликвидацию «перекрестного» субсидирования (снижение тарифов для бизнеса).

Таким образом, будет обеспечена поэтапность снижения перекрестного субсидирования до

2022 г. за счет постепенного повышения тарифа для наиболее обеспеченных домохозяйств до экономически обоснованного уровня и повышения эффективности электросетевого комплекса.

В сложившейся практике установления цен в электроэнергетике можно выделить основные виды «перекрестного» субсидирования в энергетике региона:

1. Субсидирование производства электрической энергии за счет производства тепловой энергии на ТЭЦ.

Это самый распространенный вид скрытого субсидирования, применяемый на ТЭЦ, о котором идут жаркие дебаты с середины прошлого века. Размер субсидирования производства электрической энергии за счет производства тепловой составляет до 30% топлива и соответственно включает накладные расходы, распределяемые пропорционально топливу, отнесенному на электрическую энергию. В этот вид субсидирования также входит перенесение затрат между базовой, полубазовой и пиковой энергией у производителя.

2. Субсидирование потребителей электрической энергии за счет потребителей тепла от ТЭЦ.

Квалифицированные теплотехнические расчеты затрат первичного топлива показывают, что каждый житель, использующий тепло отработанного пара ТЭЦ, экономит значительное количество топлива. Проживанием в стране с холодным климатом обусловлен интенсивный расход тепловой энергии (в 10–12 раз больший) по сравнению с электрической энергией, и этим обстоятельством определяется тот факт, что именно жители городов и поселков, получающие тепло от ТЭЦ, «обеспечивают» дешевой электроэнергией не только себя, но и остальных жителей региона. До сих пор в энергосбережении отсутствуют такие понятия, как «потребитель-донор» и «потребитель-расточитель». Бюджетные потребители (детский сад, школа, медицинское учреждение), а также городское население, использующие тепло и электроэнергию от ТЭЦ, не только не нуждаются в субсидировании, а, наоборот, являются потребителями-донорами и субсидируют других потребителей.

Каждый житель города, потребляющий тепло в виде отопления и горячего водоснабжения от современной ТЭЦ с параметрами пара 130 ата, фактически способствует экономному производству электроэнергии для себя и еще для 6,9 жителя области. Технические расчеты по определению затрат топлива показывают, что котельнизация (переход от комбинированного энергопотребления на раздельное) приводит к огромному перерасходу топлива по региону и по стране. Даже при

увеличении потерь в тепловых сетях с 5 до 15 % суммарный перерасход первичного топлива на обеспечение жителей равным количеством тепловой и электрической энергии составляет: для ТЭЦ – 130 ата – 38,6 %, для мини-ТЭЦ – 13 ата – 20,3 %, для ПГУ – 90 ата – 91,7 % [7].

3. Субсидирование затрат на обеспечение резерва электрической мощности за счет затрат на электрическую энергию.

Это вид «перекрестного» субсидирования, применяемый при передаче электрической энергии. Его суммы заложены в стоимость услуг электросетевых компаний, системного оператора, администратора торговой системы. Плата за резерв, за гарантирование надлежащего уровня надежности и бесперебойность электроснабжения – трудноизмеримые категории.

Реально затраты на обеспечение резерва мощности могут составлять от 50 до 300% от балансовой мощности. Но в связи с отсутствием методологического подхода к их определению и с целью упрощения расчетов они, как правило, не выделяются в качестве отдельного вида услуг, а путем «перекрестного» субсидирования включаются надбавкой в плату за передачу электроэнергии и мощности.

При транспортировке и распределении электрической энергии переменные затраты обусловлены потерями на холостой ход и на нагрев (отражаются в виде потерь первичного топлива). Они не являются определяющими и составляют не более 20% от стоимости генерации. Основные затраты электросетевого предприятия приходятся на обеспечение резерва мощности с классификацией по технологическому признаку:

- внутрибалансовая электрическая мощность;
- сверхбалансовый «горячий» резерв;
- сверхбалансовый сезонный резерв;
- внепиковая внутрибалансовая мощность для обеспечения внепиковых «летних» потребителей;
- заявленный перспективный резерв мощности будущих лет;
- долгосрочный бесхозный резерв мощности, не заявленный потребителем, и т.д.

Особым видом перекрестного субсидирования в электроэнергетике в свое время был сбор абонентской платы на обеспечение системной надежности и развитие федеральных электрических сетей.

Перевод субсидирования из скрытого состояния в явное позволит определить стоимость таких видов энергетических услуг, как плата за содержание краткосрочного и долгосрочного резерва, плата за необоснованный бесхозный резерв, плата за категорию энергоснабжения.

Потребитель будет либо согласен покрывать эти издержки, либо их станет возмещать собственник

электрических сетей. Стремление включить все виды затрат на обеспечение резерва в стоимость энергии приводит к сокрытию этих затрат и отсутствию стимулов к их выявлению, нормированию и последовательному снижению.

4. Субсидирование социально значимых потребителей (избирателей) по принципу «всем за счет всех».

В основе данного вида субсидирования не технологические, а социальные различия, влияние на поведение избирателей. Население субсидируется за счет промышленности и коммерческих потребителей. Применяется как в явной форме – при установлении тарифа, так и в неявной – полускрытой.

5. Субсидирование удаленных потребителей за счет близко расположенных к энергоисточникам. Относительно «невинный» способ «перекрестного» субсидирования в практике современного регулирования тарифов. В электроэнергетике, к примеру, это субсидирование энергоснабжения деревень, дач, зон отдыха, расположенных от источников электроснабжения на 500–1000 км.

6. Субсидирование новых потребителей за счет «старых».

Это наиболее скрытый и наименее обсуждаемый вид «перекрестного» субсидирования. Он широко применяется при подключении новых потребителей к существующим электрическим и тепловым энергетическим системам.

7. Субсидирование новых и энергосберегающих технологий.

Традиционные поставщики тепловой и электрической энергии фактически субсидируют строительство мусороперерабатывающих заводов, разработку тепловых насосов, тепловых аккумуляторов, генерацию на основе «зеленых» технологий и т.д.

Проанализировав современную практику «перекрестного» субсидирования электроэнергетики, можно сделать следующие выводы:

1. «Перекрестное» субсидирование устраивает руководителей крупных электрогенерирующих предприятий, использующих пробелы в методических указаниях в интересах своего бизнеса. Стремление к усреднению расчетов по компании, по холдингу понятно. Находясь условно в конкурентном рыночном пространстве и в то же время под регулированием, можно позволить себе не заниматься реальным снижением издержек.

2. «Перекрестное» субсидирование устраивает и руководителей городов и регионов. Гораздо проще работать с избирателями, имеющими одинаковые тарифы, нежели объяснять, почему реальная стоимость для одних потребителей в 2 или в 5 раз ниже, чем для других потребителей.

3. Ни Федеральный закон «Об электроэнергетике», ни Федеральный закон «О теплоснабжении» не дают ответов на вопросы: что делать с огромными неиспользуемыми тепловыми резервами генерирующих источников энергии. Кто будет нести бремя содержания оборудования с долгосрочным резервом мощности. Либо это потребитель, который оформил и оплатил затраты на обеспечение долгосрочного резерва, либо собственник, в распоряжении которого находятся резервы, но нет реальной перспективы роста спроса на них.

4. Предельные издержки производства электроэнергии постоянны и не слишком разительно отличаются от средних общих издержек. Легко убедиться, что на практике такое положение вещей весьма идеализировано (так, срок ввода в эксплуатацию электростанций задает совершенно разный уровень предельных издержек для новых и устаревших станций). Регулирующим органам приходится дифференцировать свою политику ценообразования даже в рамках одной отрасли, что может привести к установлению цен ниже уровня предельных издержек, отсутствию стимулов к внедрению прогрессивных и ресурсосберегающих технологий. Отказ от усреднения цены, формирование тарифной политики на основе анализа

маржинальных издержек и, как следствие, возникновение значительной разницы в стоимости дневной и электрической энергии (в соотношении 1:3) создают благоприятные условия для внедрения инвестиционно привлекательных топливосберегающих технологий.

Литература

1. *Экономика*. Толковый словарь / под общ. ред. И.М. Осадчей. – М.: «ИНФРА-М», «Весь мир» Дж. Блэк, 2000.
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
3. *Финансовый словарь* Финам/ <http://www.finam.ru/dictionary/>
4. *Федеральный закон* от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».
5. *Распоряжение* Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 511-р «Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации».
6. Peter M. VanDoren // The deregulation of the electricity industry a primer / Cato Policy Analysis – No. 320. – October 6, 1998.
7. Богданов А.Б. Перекрестное субсидирование в энергетике России // Энергорынок. – 2009. – № 3. – С. 55–60.