Тарифное регулирование методом эталонных затрат: ожидания и реальность



Илья Долматов
директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, к.э.н.



Марина Панова
начальник отдела мониторинга и прогнозирования цен Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ

После реформирования системы тарифного регулирования, ознаменовавшегося ликвидацией ФСТ России в 2015 г. и передачей соответствующих полномочий в антимонопольную службу, в числе приоритетов тарифной политики назван переход к распространению сравнительных методов регулирования (методы сравнения аналогов, сопоставимых рынков, эталонный принцип).
В 2017–2018 гг. принцип формирования НВВ регулируемой организации на основании эталонов затрат внедрен при расчете сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков. Каких эффектов следует ожидать от передовой системы и какие уроки следует извлечь из приобретенного опыта?

ФУНКЦИИ ГАРАНТИРУЮЩЕГО ПОСТАВЩИКА НА РЫНКЕ

Прежде чем перейти к анализу новой методики, следует остановиться на роли сбытовой компании — гарантирующего поставщика на рынках электроэнергии и мощности.

Деятельность сбытовой компании представляет собой, по сути, сбор средств от потребителей и распределение финансовых потоков в электроэнергетике. Не владея производственными мощностями или электрическими сетями[1], сбытовая компания принимает платежи потребителей за электроэнергию (мощность) по конечной цене[2], оплачивает другим энергокомпаниям ее производство и передачу по электрическим сетям.

Гарантирующий поставщик электроэнергии — это сбытовая компания, которая в отли-

[1] В России установлен запрет на совмещение деятельности по производству, передаче и сбыту электроэнергии и соответственно на одновременное владение основными средствами, используемыми в указанных видах деятельности. Законом предусмотрен ряд исключений из данного правила (изолированные энергосистемы, временное осуществление функций гарантирующего поставщика сетевой организацией и др.), однако на большей части территории России оно должно соблюдаться.
[2] За исключением случаев самостоятельного участия потребителей в торговле на оптовом рынке электроэнергии (мощности) и заключения со сбытовой компанией договоров купли-продажи при самостоятельном урегулировании отношений с электросетевыми компаниями.



чие от обычных компаний имеет ряд дополнительных обязанностей и преимуществ на рынке. Ключевыми особенностями ее деятельности являются исключительное право поставки электроэнергии населению на территории обслуживания (по регулируемым тарифам), формирование розничных цен для прочих потребителей по установленным правилам, обязанность заключения договоров с любым обратившимся потребителем на недискриминационных условиях, государственное регулирование сбытовой надбавки.

Все население и большая часть остальных потребителей розничных рынков (по количеству) сегодня обслуживается гарантирующими поставщиками.

Все эти особенности работы гарантирующих поставщиков определяют следующее обстоятельство, важное для формирования методологии расчета сбытовых надбавок: при «скромной» стоимости собственных активов и сравнительно небольших собственных затратах через сбытовые компании проходит значительная часть денежного потока всей отрасли.

ПРИНЦИПЫ НОВОЙ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА СБЫТОВЫХ НАДБАВОК И ОСНОВНЫЕ НОВАЦИИ

История регулирования сбытовых надбавок как отдельной составляющей цены на электроэнергию насчитывает три методических документа: первый был принят в 2006 г., второй — в 2012 г. и третий — в 2017 г.

По методическим указаниям 2012 г.[3] сбытовые надбавки устанавливались с учетом следующих ключевых особенностей.

1. Сбытовые надбавки дифференцировались по группам потребителей «население», «сетевые организации, приобретающие электроэнергию в целях компенсации потерь», «прочие потребители». При этом в группе «прочие потребители» выделялось 4 подгруппы в зависимости от годового объема потребления электроэнергии (мощности).

2. Сбытовые надбавки для групп «население» и «сетевые организации, приобретающие электроэнергию в целях компенсации потерь» устанавливались в рублях за 1 кВт/ч, для прочих потребителей — в виде формулы.

3. Указанная формула представляла собой, по сути, определенный процент от закупочной цены электроэнергии (мощности). То есть сбытовая надбавка, выраженная в рублях, изменялась для потребителя группы «прочие» так часто, как изменялась цена оптового рынка, включаемая в расчет конечной стоимости отпускаемой ему электроэнергии (мощности): для одних категорий раз в месяц, для других каждый час.

[3] Приказ Федеральной службы по тарифам от 30.10.12 № 703-э «Об утверждении Методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и размера доходности продаж гарантирующих поставщиков».



4. Процент от закупочной цены при утверждении формулы сбытовой надбавки для «прочих» потребителей рассчитывался таким образом, чтобы гарантирующий поставщик собирал выручку в объеме, определенном регулирующим органом с применением метода экономически обоснованных затрат. Расхождения, которые наступали по факту, были связаны с различием фактических и прогнозных показателей отпуска электроэнергии (мощности) и закупочной цены.

5. Плановая выручка гарантирующего поставщика рассчитывалась отдельно для целей обслуживания населения и остальных потребителей.

6. Сбытовые надбавки устанавливались с полугодовой календарной разбивкой таким образом, чтобы сбытовая надбавка, вступающая в силу с 1 января очередного года, соответствовала сбытовой надбавке, действовавшей во втором полугодии предыдущего года.

На последней, казалось бы, малозначимой, детали, следует остановиться чуть подробнее, т. к. она будет иметь ключевое значение для правильной трактовки динамики сбытовых надбавок. При вступлении в силу методических указаний 2012 г. рост сбытовых надбавок, связанный с применением новой методики, был ограничен специальными нормами этих же методических указаний.

Не вдаваясь в подробные разъяснения арифметических особенностей, скажем: для очень большого количества сбытовых компаний сбор собственной выручки по полугодиям вследствие этих сдерживающих механизмов оказался крайне неравномерным. Например, если бы суммарная годовая выручка организации утверждалась в размере 100 руб. и на первое полугодие приходилась бы ровно половина объема отпуска электроэнергии, организация в первом полугодии могла собирать не 50 руб., а, например, 20 руб. Для того чтобы собрать оставшиеся 80 руб., сбытовая надбавка на второе полугодие утверждается с существенным ростом. Вследствие неизменности сбытовой надбавки с 1-го января в первом полугодии следующего года, организация, напротив, соберет 80 руб. Тогда, чтобы в сумме по году не было «перебора», сбытовая надбавка с 1 июля установится со снижением. И так каждый год. Это явление в профессиональной среде приобрело название «полугодовые качели». Надо сказать, что конечный потребитель на эти «качели» обращал мало внимания, поскольку доля сбытовой надбавки в конечной цене не так значительна.

Новые методические указания[4] применяются для расчета сбытовых надбавок со второго полугодия 2018 г. и предполагает следующие новации.

1. Новая методика сохранила основную классификацию потребителей, однако в группе «прочие» теперь выделяются только 3 подгруппы по объемам потребления (две группы с наименьшим объемом из предыдущей классификации объединены).

2. С новой методикой сбытовые надбавки для всех групп устанавливаются в рублях за 1 кВт/ч (отменена формула для прочих потребителей).

3. Плановая выручка рассчитывается по методу «эталонных затрат» отдельно для каждой группы (подгруппы «прочих») потребителей. Установлен переходный период, связанный с этапностью изменения плановой выручки вследствие смены метода регулирования. В полном объеме метод «эталонных затрат» должен быть применен для расчета сбытовых надбавок не позднее 2020 г. (в каждом конкретном случае применяется своя этапность перехода).

4. Календарная разбивка формально сохранена, но в методику заложен такой механизм, чтобы сбытовая надбавка, вступающая в силу с 1 июля, сравнялась бы со сбытовой надбавкой, действовавшей в первом полугодии, в 2019 или в 2020 г. (в зависимости от того, какое положение принимают «качели» во втором полугодии 2018 г.: если с 1 января 2019 г. требуется снижение сбытовой надбавки, то выравнивание произойдет в 2019 г., если рост — то в 2020 г.).

[4] Приказ Федеральной антимонопольной службы от 21.11.17 № 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов».

Расчет плановой выручки с применением метода «эталонных затрат» происходит по следующему алгоритму.

Методикой установлены числовые значения «постоянных компонент» расходов (оплата труда, содержание помещений, печать и доставка документов, организация работы колл-центров, взаимодействие с потребителями через Интернет, сбор и обработка показаний приборов учета, обеспечение потребителю возможности оплаты электроэнергии без комиссии), выраженные в рублях на точку поставки и исчисленные в ценах 2016 г. Эти значения дифференцированы в зависимости от региона работы гарантирующего поставщика, масштаба его деятельности, группы обслуживаемых потребителей. Указанные числовые значения умножаются на количество точек поставки электроэнергии потребителям соответствующей группы, индексируются до уровня цен расчетного периода с применением индекса потребительских цен. Никаких индексов эффективности, снижающих темпы роста постоянных издержек по сравнению с инфляцией, методикой не предусмотрено (в отличие от ряда других регулируемых видов деятельности). Полученные значения суммируются, формируя выручку на покрытие условно-постоянных расходов, подконтрольных гарантирующему поставщику.

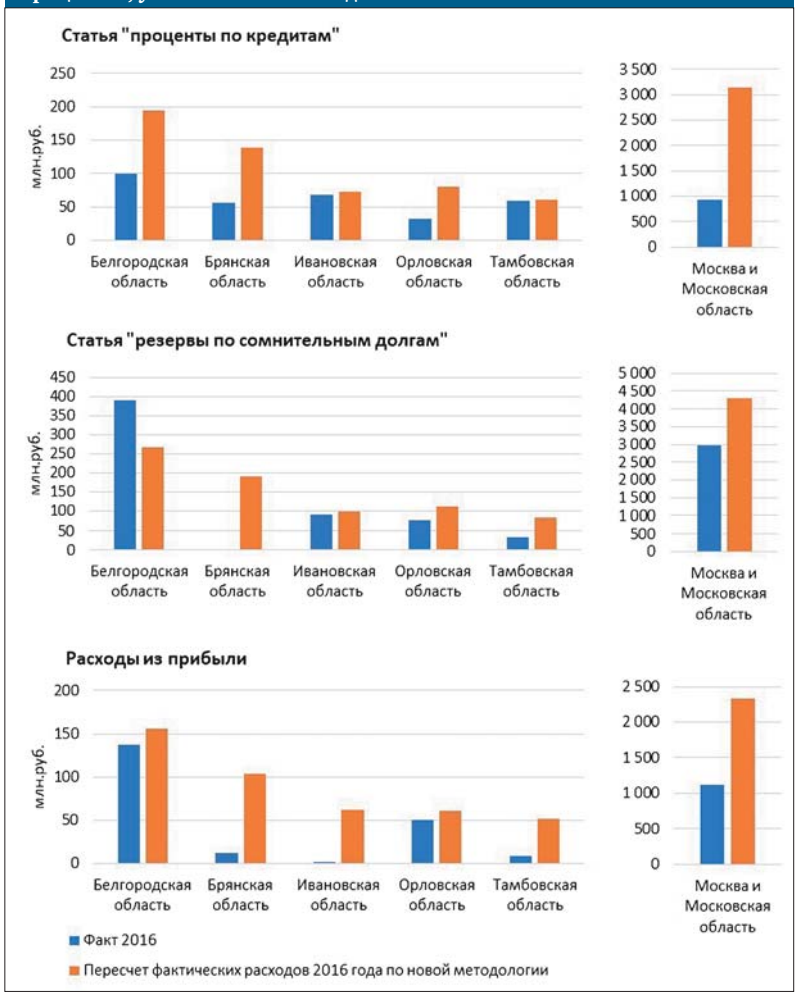
Далее к полученной величине прибавляются условно-переменные расходы по статьям «проценты по кредитам», «резерв по сомнительным долгам» и «расчетная предпринимательская прибыль». Эти величины рассчитываются по принципу «в размере заявки гарантирующего поставщика, но не выше определенного лимита». «Лимиты» установлены методикой, и их величина будет рассмотрена далее.

На последнем этапе к выручке прибавляются «неподконтрольные расходы» (амортизация, налоги, капитальные вложения из прибыли) и недополученные доходы (вычитаются излишне полученные доходы) последнего отчетного года.

ОЖИДАЕМЫЕ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ МЕТОДИКИ

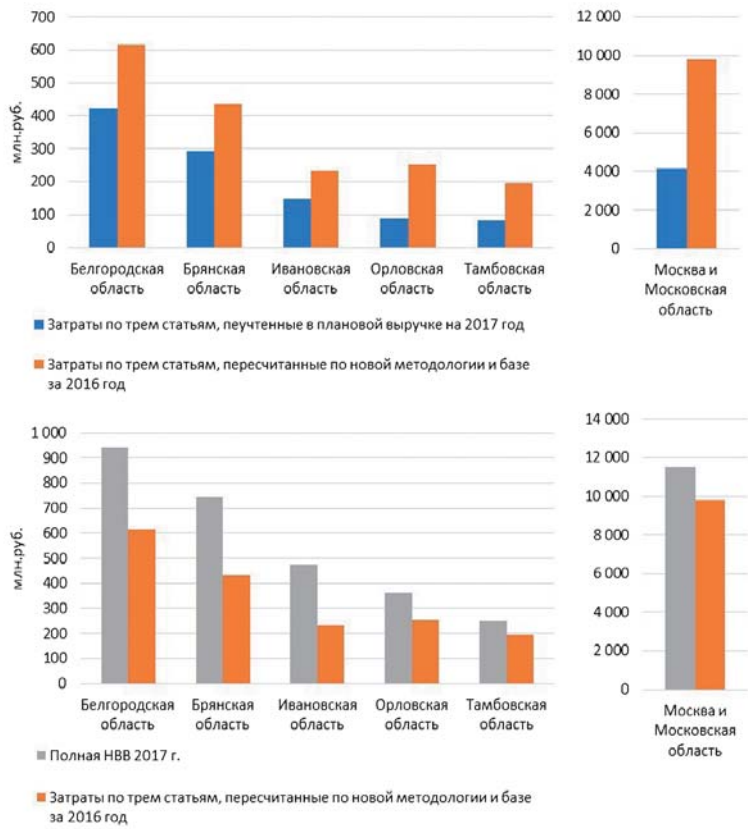
При смене метода расчета плановой выручки должны быть «выигравшие» и «проигравшие» субъекты регулирования. Логично предположить, что для одних компаний внедрение методики должно привести к увеличению выручки, для других — к снижению. Ожидаемые эффекты, которые презентовала Федеральная антимонопольная служба на семинаре-совещании «Тарифное регулирование в 2017 году и задачи органов государственного регулирования на 2018–2025 годы»[5], выглядели следующим образом: увеличение выручки ряда гарантирующих поставщиков на 1,7 млрд руб. и снижение выручки других гарантирующих поставщиков на 14,3 млрд руб. Совокупный эффект — снижение тарифной нагрузки на потребителей на 12,6 млрд руб. Для того чтобы точно определить, оправданы ли эти ожидания, требуется наличие

Рис. 1. Соотношение фактических расходов гарантирующих поставщиков по отдельным статьям затрат с величинами, рассчитанными исходя из фактической базы их нормирования за 2016 г. и максимальных процентов, установленных методикой



[5] 17–19 октября 2017 г., Ялта.

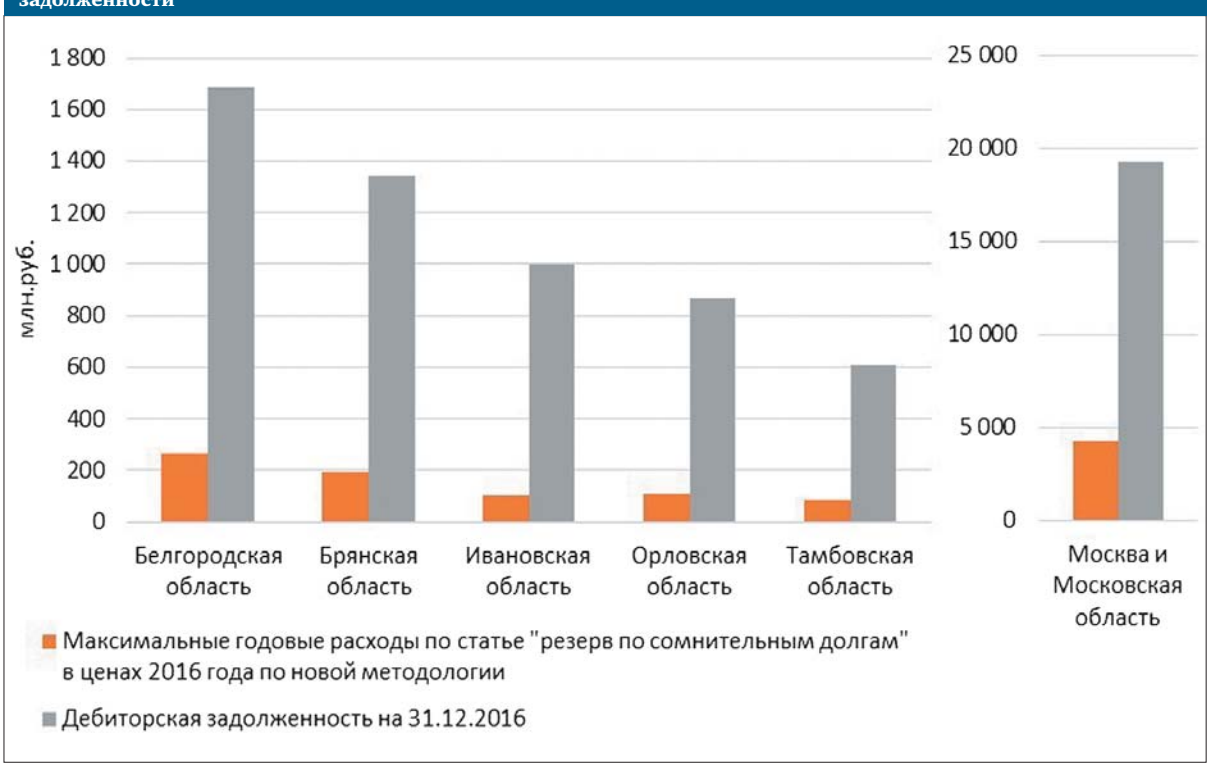
Рис. 2. Соотношение величин нормативных расходов по отдельным статьям затрат с плановыми показателями 2017 г.



информации, публикация которой в открытом доступе не входит в обязанности гарантирующих поставщиков и органов тарифного регулирования. Тем не менее в протоколах заседания региональных органов тарифного регулирования, публикуемых на сайтах ведомств, зачастую указываются сведения о величине выручки гарантирующих поставщиков, рассчитанной в соответствии с новым подходом до применения сдерживающих механизмов переходного периода. Мониторинг, выполненный Институтом проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, позволил собрать указанную информацию по крупнейшим гарантирующим поставщикам в 40 регионах (при этом в выборку попали компании, обеспечивающие основной объем реализации электроэнергии через гарантирующих поставщиков).

По опубликованным данным можно говорить о приросте выручки, рассчитанной по новой методике, по сравнению с 2017 г. по 38

Рис. 3. Соотношение нормативных расходов по статье «резерв по сомнительным долгам» и дебиторской задолженности



из 40 проанализированных компаний. Суммарный прирост составляет 28,6 млрд руб.[6], или 55,7%. Снижение выручки обнаружено только по двум компаниям и суммарно составило 571 млн руб., или 20,3%. Само собой эти эффекты проявятся не сразу: включатся сдерживающие механизмы переходного периода. Однако к 2020 г. плановая выручка гарантирующих поставщиков существенно возрастет, либо увеличив тарифную нагрузку на конечных потребителей, либо ограничив инвестиционные возможности отрасли (см. ниже). При этом шансов на компенсирующее снижение выручки за счет других гарантирующих поставщиков практически нет. Такой вывод можно сделать на основе анализа раскрываемой информации и принципов методики.

Так, методикой установлены следующие «лимиты» расходов по отдельным статьям:

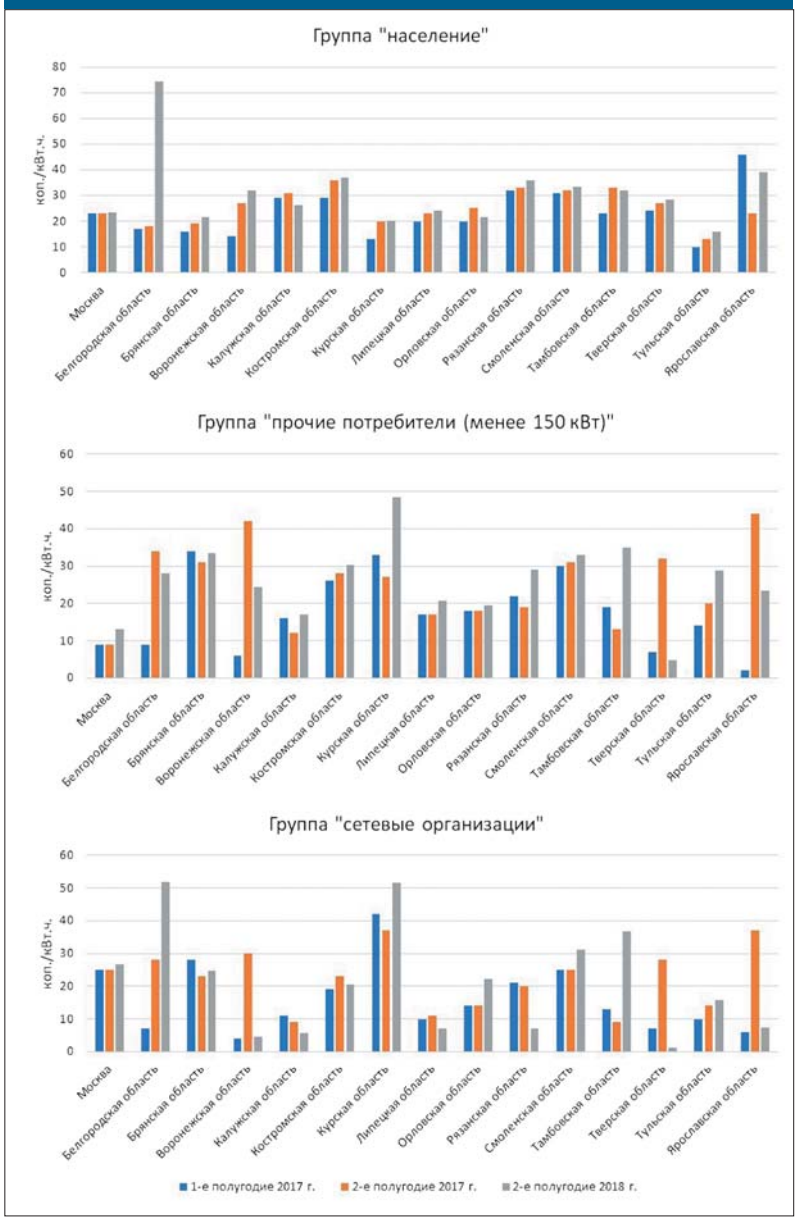
• «проценты по кредитам» — 1,1%[7] от полной стоимости[8] электроэнергии (мощности), поставляемой потребителям соответствующей группы в предшествующем году;

• «резерв по сомнительным долгам» — 1,5% от полной стоимости электроэнергии (мощности), поставляемой потребителям соответствующей группы в плановом периоде;

• «расчетная предпринимательская прибыль» — 1,5% от суммы закупочной стоимости электроэнергии (мощности), поставляемой потребителям соответствующей группы в плановом периоде, и собственных расходов сбытовой компании.

Сравнение перечисленных «лимитов» с фактическими затратами по соответствующим статьям, а также с плановыми величинами, учтенными в расчете выручки на 2017 г., для ряда гарантирующих поставщиков в регионах Центрального федерального округа[9], представлено на рис. 1 и 2.

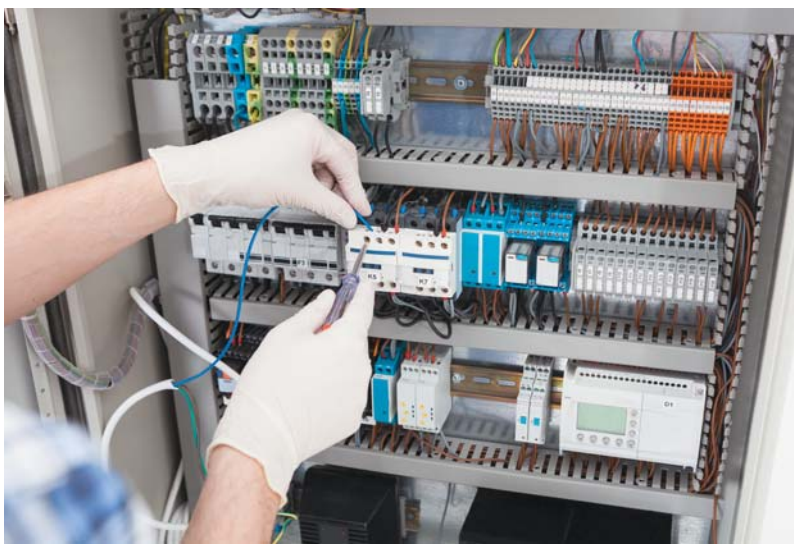
Рис. 4. Динамика сбытовых надбавок в Центральном федеральном округе в 2017–2018 гг.



Источники: 2017 г. — обзор Ассоциации «НП Совет рынка», 2018 г. — тарифные решения региональных органов регулирования.

Приведенные данные позволяют сделать следующие наблюдения. Во-первых, в большинстве случаев «лимиты» затрат существенно выше факта. В случае с расходами из прибыли и резервами по дол-

[6] Не «очищено» от инфляции.
[7] Процент определяется с учетом средневзвешенной ключевой ставки ЦБ РФ за истекший период. По состоянию на 2018 г. расчетный процент составляет 1,1.
[8] Стоимость приобретения, передачи и иных услуг регулируемых организаций, собственная выручка сбытовой компании.
[9] В анализ включены крупнейшие гарантирующие поставщики регионов Центрального федерального округа, которые обладают соответствующим статусом в течение 2016–2017 гг. и на интернет-сайтах которых по состоянию на 1 января 2018 г. опубликована информация об объеме и структуре расходов за 2016 г. в разрезе субъектов РФ, а также предложения о размере сбытовых надбавок на 2018 г.



гам можно говорить о недостатке тарифных средств для финансирования расходов в необходимом объеме. Правда, в части расходов из прибыли этот аргумент не слишком убедителен, ведь капитальные вложения учитываются регулятором дополнительно, а экономическая целесообразность роста иных расходов в условиях общей политики сдерживания тарифов — вопрос спорный. Аргументом в пользу установленного лимита может быть единство подходов к определению нормативной рентабельности бизнеса (в других регулируемых отраслях практикуется учет в тарифах расчетной предпринимательской прибыли до 5% собственных затрат). Однако нельзя забывать об особенностях энергосбытовой деятельности, упомянутых выше: отсутствие инфраструктурных объектов во владении и эксплуатации, небольшие собственные затраты в сравнении с закупочной стоимостью электроэнергии (мощности). При таких условиях в случае учета максимальной прибыли в тарифах сбытовые компании будут характеризоваться несравнимо высокой рентабельностью активов, в то время как задача привлечения инвестиций актуальна в первую очередь для капиталоемких видов деятельности в энергетике.



Что касается резервов по сомнительным долгам, здесь увеличение тарифных средств более оправданно. На рис. 3 представлены данные о соотношении «лимитов» затрат по статье «резерв по сомнительным долгам» и существующей дебиторской задолженности. Правда, экономическая целесообразность выделения таких «лимитов» определяется не только объемом задолженности, но и величиной уже созданных резервов и темпами наращивания долга. Так, для ПАО «Мосэнергосбыт» (крупнейший гарантирующий поставщик Москвы и Московской области) полное использование «лимита» расходов в течение двух лет позволит сформировать резерв по долгам, который будет превышать существующую задолженность (при отсутствии существенного наращивания долгов потребителей). Для других регионов этот расчетный срок составит 4–6 лет. В связи с этим в методике целесообразно было бы предусмотреть зависимость обшей величины «лимита» расходов от ранее выделенных средств на создание резервов.

Во-вторых, «лимиты» затрат существенно выше плана по соответствующим статьям, предусмотренного тарифами 2017 г., и составляют значительную долю от полной величины выручки на 2017 г. Это значит, что данные статьи станут значительным фактором роста необходимой валовой выручки даже при снижении остальных затрат гарантирующих поставщиков. Можно предположить, что отдельные сбытовые компании по каким-то причинам не будут заинтересованы в росте собственной выручки и готовы будут формировать заявку по тарифу, не выбирая в полном объеме определенный методикой «лимит». Однако возможность учета высоких расходов по перечи-

сленным статьям затрат становится для гарантирующих поставщиков страховкой от снижения выручки при переходе на расчет постоянных затрат по утвержденным эталонам.

Неискушенный потребитель может оценить эффект методики как положительный, увидев снижение сбытовых надбавок во втором полугодии 2018 г. по сравнению с первым. Однако здесь уместно вспомнить про «полугодовые качели», о которых мы упоминали выше. Если посмотреть на динамику сбытовых надбавок по полугодиям 2017 г., зафиксированную в обзоре Ассоциации «НП «Совет рынка», и сопоставить ее с данными по 2018 г., то можно убедиться в несостоятельности таких выводов (рис. 4). Когда сбытовые надбавки во втором полугодии 2018 г. снижаются относительно значений в первом полугодии, они лишь в единичных случаях становятся ниже уровня первого полугодия 2017 г. Да и для этих единичных случаев объяснением будет или перераспределение выручки по группам потребителей, или переходный период внедрения методики до 2020 г., который не способствует мгновенной демонстрации эффекта от нового метода регулирования.

КТО ОСТАНЕТСЯ В МИНУСЕ?

К чему приведет рост плановой выручки гарантирующих поставщиков?

Из положительных эффектов можно надеяться на развитие конкуренции на розничных рынках (бизнес становится более рентабельным, делая привлекательным для независимых сбытовых компаний обслуживание потребителей с малыми объемами потребления). Но даже если такой эффект и проявится, то уж точно в отдаленной перспективе. Во всяком случае даже Федеральная антимонопольная служба вряд ли делает ставку на методику как на инструмент повышения привлекательности бизнеса для новых игроков раз уж ожидает снижения выручки сбытовых компаний.

Что касается возможных негативных тарифных последствий, то здесь «крайним» оказывается либо потребитель, либо другие регулируемые организации (при сдерживании общих темпов роста тарифов). Другими регулируемыми организациями в России являются электросетевые. А для них «вечным резервом» сокращения выручки являются инвестиционные программы. Так что при самом негативном сценарии повышение инвестиционной привлекательности сегмента сбыта произойдет в ущерб надежности электроснабжения. Остается надеяться, что по самому негативному сценарию ситуация развиваться не будет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новая методика по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков стала первым шагом к широкому использованию сравнительных методов регулирования, которым отдает предпочтение Федеральная антимонопольная служба.

На практике плановые расходы, рассчитанные с применением «эталонов» для большинства компаний, оказались выше ранее утвержденных и фактических. То есть концепция стимулирующего регулирования, при котором эталон трактуется как ориентир для оптимизации, трансформировалась в нормирование (утверждение разрешенных лимитов финансирования расходов с «запасом»). При этом даже тренд на снижение издержек (хотя бы в виде индексов эффективности расходов) методикой не задается.

Дальнейшее применение методики без ее разумной корректировки либо увеличит тарифную нагрузку на конечных потребителей к 2020 г., либо ограничит инвестиционные возможности отрасли. эр

