

Формы, методы и направления сокращения перекрёстного субсидирования в электроэнергетике России. Обзор и предложения по совершенствованию отечественного законодательного регулирования. Опыт ликвидации «последней мили»

Руководитель исследования: Долматов И. А., канд. эконом. наук, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ.

Цель: формирование обоснованных предложений (в том числе по изменению законодательства России), нацеленных на минимизацию объёмов перекрёстного субсидирования в электроэнергетике.

Ключевые результаты исследования. В рамках исследования:

- выполнена систематизация российской и международной практики использования механизма перекрёстного субсидирования в электроэнергетике, включая виды, объёмы, инструменты сокращения (ликвидации) и компенсационные меры поддержки отдельных категорий потребителей;
- выявлены особенности отечественной практики использования перекрёстного субсидирования, проведён анализ используемых направлений по ликвидации данного механизма;
- сформирована методология определения экономически обоснованных уровней тарифов на электроэнергию для населения и объёмов перекрёстного субсидирования между группами потребителей;
- представлены предложения по сокращению перекрёстного субсидирования в России и соответствующим компенсационным мерам: предложено поэтапное доведение (повышение) тарифов на электроэнергию для населения до экономически обоснованного уровня при условии не превышения предельного ежегодного темпа (например, двукратной величины ИПЦ), снижение цен для прочих потребителей (за счёт снижения бремени перекрёстного субсидирования), в качестве меры поддержки малоимущих граждан предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг¹;
- разработан модельный инструментарий (в формате MS Excel), позволяющий проводить варианты расчёты экономических эффектов предлагаемых мер в региональном разрезе; выполнены соответствующие расчёты в целом по России и в региональном разрезе.

Результаты исследования показали, что:

- фактические тарифы на электроэнергию для населения в целом по России в настоящее время в 1,7 раза ниже экономически обоснованной величины (величины, покрывающей реальные издержки, связанные с производством, передачей и распределением электроэнергии населению);
- объём перекрёстного субсидирования между группами потребителей в целом по России с 2004 года вырос в 4 раза и сегодня составляет 283 млрд руб. без НДС (рассчитанный в соответствии с принятой методологией);

¹ Ст. 159 Гражданского кодекса Российской Федерации.

– в большинстве субъектов Российской Федерации величина перекрёстного субсидирования сопоставима либо превышает объём оплаты бытовыми потребителями за потребляемую электроэнергию;

– при росте тарифов для населения в размере «2 инфляции» (8 %) потребуются в среднем 7 лет для ликвидации перекрёстного субсидирования (при прочих равных условиях) (рис. 1);

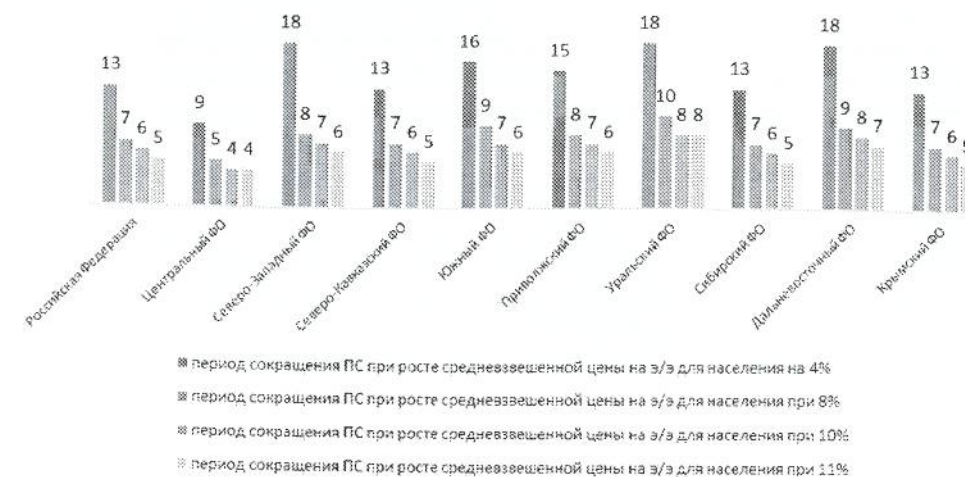


Рис. 1. Период сокращения перекрёстного субсидирования, лет

– одномоментная ликвидация перекрёстного субсидирования приведёт к необходимости дополнительного субсидирования в размере 23,6 млрд руб. в целом по России¹ (рис. 2);

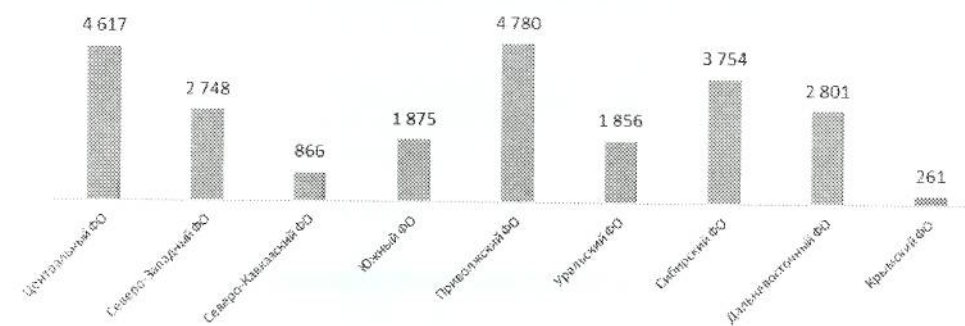


Рис. 2. Объём дополнительных бюджетных субсидий при одномоментной ликвидации перекрёстного субсидирования, млн руб. в год

¹ Здесь и далее представлены оценки дополнительного потенциального объёма субсидий (фактически величина может быть меньше, в связи с отсутствием соответствующих обращений граждан в установленном порядке); представленные оценки не учитывают объёмы субсидий, предоставляемых льготным категориям граждан.

– при поэтапном доведении тарифов до экономически обоснованной величины сумма дополнительных субсидий составит 1,5–2 млрд рублей в год (прирост к предыдущему году).

Ключевые выводы и рекомендации:

– оценка величины перекрёстного субсидирования может (и должна) корректироваться в результате изменения методологии расчёта экономически обоснованных тарифов на электроэнергию для соответствующих групп потребителей;

– решение проблемы перекрёстного субсидирования достигается за счёт опережающих темпов роста цен на электроэнергию относительно прочих потребителей (это является ключевым необходимым условием ликвидации данного механизма);

– в целях прозрачности и реализуемости задач по сокращению перекрёстного субсидирования (с учётом особенностей ценообразования на электрическую энергию для населения) необходимо включить (вернуть существующую до 2017 года практику) в Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, формируемый Минэкономразвития России, показатель «рост регулируемых (конечных) тарифов для населения», предусмотрев опережающие темпы роста по сравнению с прочими потребителями;

– в качестве компенсационного механизма для защиты интересов граждан (поддержки малоимущих категорий) предлагается использовать действующий механизм бюджетных субсидий по оплате коммунальных услуг.

Сравнительный анализ зарубежного опыта ведущих европейских стран, США, Канады, Австралии, КНР и российской практики законодательного регулирования в области обеспечения комплексного и инновационного развития угольной генерации и переработки золошлаковых отходов: текущее состояние, перспективы, предложения по совершенствованию законодательства

Руководитель исследования: Григорьев А. В., канд. эконом. наук, руководитель департамента исследований ТЭК Института проблем естественных монополий.

Цель исследования: формирование обоснованных предложений по совершенствованию российского законодательства, регулирующего угольную промышленность, практических рекомендаций по формированию эффективных подходов к комплексному и инновационному развитию угольной генерации и переработки золошлаковых отходов (далее – ЗШО).

Ключевые результаты исследования.

1. Мониторинг действующего законодательства ряда зарубежных стран показал, что наиболее последовательная политика по поддержке инновационной угольной генерации действует в КНР, Польше и США. В Австралии и Германии энергетическая политика противоречива: в Австралии существенно различается политика, проводимая различными правительствами, а в Германии проведение политики по поддержке ВИЭ натолкнулось на необходимость определённого стимулирования и угольной генерации. В Канаде проводится наиболее слабая поддержка инновационной угольной генерации.

В рассмотренных странах на стимулирование развития угольной генерации направлено три основных механизма:

- механизмы оплаты мощности;
- долгосрочные договоры предоставления мощности;
- прямые инвестиции государственных компаний.

При этом для угольной генерации в этих странах не действуют особые условия (преференции) в рамках данных механизмов по сравнению с другими видами генерации.

Сравнение объёмов строительства с моделями рынков электроэнергии показало, что механизмы оплаты мощности не способствуют активному строительству угольной генерации, более эффективным механизмом стимулирования инвестиций в угольную генерацию являются долгосрочные договоры предоставления мощности. Альтернативным методом является осуществление прямых инвестиций государственными компаниями, но данная схема среди рассмотренных стран широко используется лишь в Китае, где электроэнергетика до сих пор находится в рамках жёсткого государственного регулирования.

В качестве основного метода стимулирования развития инновационной угольной генерации рассматривается выдача финансирования (например, в виде грантов) на проведение НИОКР и строительство демонстрационных объектов.

2. Динамика доли выработки электроэнергии от угольных ТЭС сократилась за 2000–2015 годы во всех рассматриваемых странах (рис. 1). Выработка