

Перекрестное субсидирование потребителей в электроэнергетике: распределение среди потребителей электроэнергии и его значение для экономики России

Автор продолжает рассматривать вопросы, связанные с перекрестным субсидированием потребителей в электроэнергетике.

Приводя статистические данные, он обосновывает свою позицию и предлагает пути решения проблем, накопившихся в отрасли.

Ключевые слова: перекрестное субсидирование в электроэнергетике, ФСТ России, субсидирующие и субсидируемые группы потребителей, население, домохозяйство, объекты «последней мили», распределительные сети, ставка на содержание сетей, ставка на компенсацию потерь, ОРЭМ.



И.Ю. Ряпин,
старший аналитик
по электроэнергетике
Энергетического центра бизнес-школы СКОЛКОВО

Введение

Продолжаем рассматривать вопрос перекрестного субсидирования в электроэнергетике. В предыдущем номере речь шла о размере и структуре перекрестного субсидирования. В этом номере мы остановимся на том, какие группы потребителей являются субсидиру-

емыми, а какие субсидируемыми в рамках перекрестного субсидирования, и на том, какое влияние оно оказывает на потребителей электроэнергии и экономику России.

Итак, общий объем перекрестного субсидирования в 2011 г. составил 323,9 млрд руб. без НДС. Эта сумма складывалась из 58,6 млрд руб., которые переплачивали потребители, присоединенные к объектам «последней мили», 172,2 млрд руб., которые перераспределились в составе ставки на содержание сетей, 31,2 млрд руб., которые перераспределились в составе ставки на компенсацию потерь, 1,9 млрд руб. из-за завышения двухставочного тарифа на высоком напряжении относительно одноставочного и, наконец, 60 млрд руб.,

которые перераспределялись через регулируемые договоры на оптовом рынке электроэнергии и мощности.

Общая разница между переплатой субсидирующих потребителей и объемами субсидирования, для которых можно установить группы потребителей-бенефициаров, в 2011 г. составила 70,6 млрд руб.

Меньшую часть (менее 20 %, это формализованная и изначально заложенная в законодательство об электроэнергетике форма) составляют регулируемые договоры на поставку электроэнергии и мощности на ОРЭМ. Большая часть перекрестного субсидирования включена в тарифы на услуги по передаче электроэнергии по распределительным сетям и фактически является нарушением утвержденных ФСТ России методик расчета сетевых тарифов. Аренда объектов «последней мили» тоже предусмотрена законодательством, однако этот механизм был введен уже после вступления в силу Федерального закона «Об электроэнергетике» и изначально предусматривался как временный для обеспечения стабильности ситуации в регионах на период ликвидации перекрестного субсидирования.

Субсидирующие и субсидируемые группы потребителей

Предполагается, что перекрестное субсидирование является механизмом защиты населения от чрезмерного роста тарифов на электроэнергию, то есть что субсидируемой группой потребителей является именно население. Однако наш анализ показал, что на население и приравненных к нему категорий потребителей в 2011 г. приходилось немногим более 63 % (205 млрд руб.) от всего объема переплаты субсидирующих групп потребителей. Этот объем субсидирования состоит из 60 млрд руб. субсидирования через регулируемые договоры на ОРЭМ и 145 млрд руб. — через перераспределение необходимой валовой выручки (далее — НВВ) в составе ставки на содержание сетей.

Кроме населения выигрывают от перекрестного субсидирования также потребители, относящиеся к тарифной группе «прочие потребители», присоединенные к электрическим сетям низкого уровня напряжения, а также потребители, присоединенные к

электрическим сетям среднего напряжения второго уровня. К этим группам потребителей относятся мелкие и средние промышленные предприятия, объекты торговли, административно-деловые комплексы. По нашим расчетам, на «прочих потребителей», присоединенных к электрическим сетям низкого уровня напряжения, в 2011 г. приходилось 22,4 млрд руб. субсидирования, а на потребителей, присоединенных к электрическим сетям среднего напряжения второго уровня — 25,9 млрд руб. В эти суммы включены объемы субсидирования через перераспределение НВВ в составе ставки на содержание сетей (в части, относящейся к указанным группам потребителей) и в составе ставки на компенсацию потерь (в полном объеме).

Необходимо отметить, что не для всех видов переплаты субсидирующих групп потребителей можно однозначно выделить те группы потребителей, которым достается эта переплата (субсидируемых потребителей). Это, в частности, относится к переплате потребителей, присоединенных к объектам «последней мили»: эти суммы увеличивают общую выручку сетевых компаний, а не являются в чистом виде перекрестным субсидированием. Общая разница между переплатой субсидирующих потребителей и объемами субсидирования, для которых можно установить группы потребителей-бенефициаров, в 2011 г. составила 70,6 млрд руб. Эта разница идет на покрытие общего дефицита выручки сетевых компаний, то есть можно сказать, что она равно распределяется среди всех потребителей, присоединенных к распределительным сетям, однако проконтролировать ее расходование невозможно.

Субсидирующими группами потребителей являются потребители, присоединенные к электрическим сетям высокого и среднего напряжения первого уровня. Наибольшая нагрузка ложится на потребителей, присоединенных к электрическим сетям высокого напряжения, в том числе к объектам «последней мили». Всего на таких потребителей в 2011 г. приходилось 247,14 млрд руб. дополнительной нагрузки по оплате электроэнергии. Потребители, присоединенные к распределительным сетям среднего напряжения первого уровня, переплачивали 16,73 млрд руб.

Потребители, присоединенные к объектам «последней мили», платят за услуги по передаче электроэнергии в среднем в 3,6 раза больше, чем должны были бы платить по тарифам магистральных сетей.

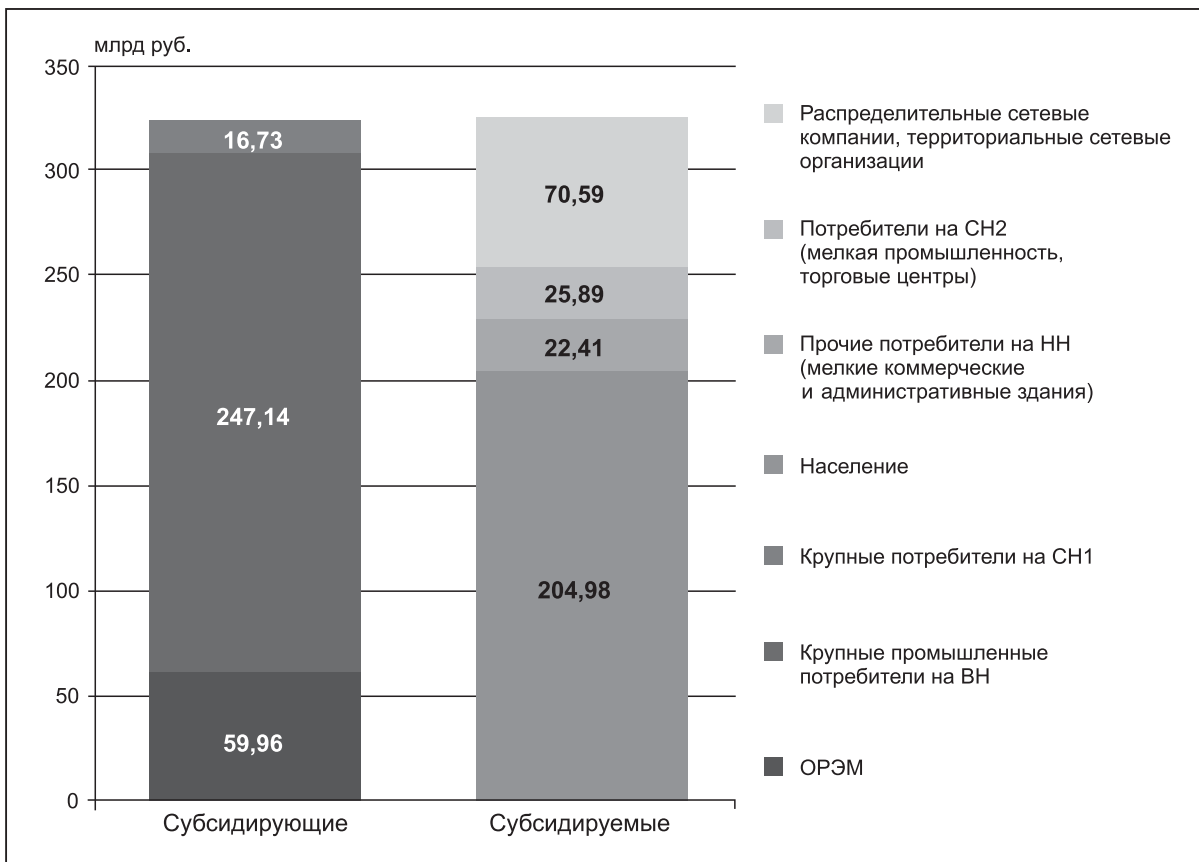


Рис. 1. Распределение субсидирования по группам потребителей в 2011 г. (млрд руб., без НДС)

(источник: расчеты Энергетического центра бизнес-школы СКОЛКОВО)

Значение перекрестного субсидирования для различных групп потребителей

Общая сумма перекрестного субсидирования составляет почти 1/6 всего оборота электроэнергетики, 1/3 оборота сетевого комплекса. Однако важно также понять, какое значение перекрестное субсидирование имеет для различных групп потребителей, как субсидирующих, так и субсидируемых.

Для субсидирующих групп потребителей перекрестное субсидирование означает рост стоимости услуг по передаче электроэнергии и, соответственно, рост конечной цены на электроэнергию. Традиционно предполагается, что дополнительная тарифная нагрузка на потребителей, вызываемая перекрестным субсидированием, относительно невелика. Однако в действительности оно приводит к значительному росту стоимости услуг по передаче электроэнергии.

Так, потребители, присоединенные к объектам «последней мили», платят за услуги по передаче электро-

энергии в среднем в 3,6 раза больше, чем должны были бы платить по тарифам магистральных сетей.

Потребители электроэнергии, присоединенные к распределительным сетям высокого напряжения, платили в 2011 г. за услуги по передаче электроэнергии в среднем в 2,2 раза больше в составе ставки за содержание сетей и в 2,6 раза больше в составе ставки за компенсацию потерь, чем платили бы, если бы в тарифы не было включено перекрестное субсидирование. В одноставочном выражении это означает плату примерно в 2,3 раза больше, чем она составила бы без учета перекрестного субсидирования.

Потребители, присоединенные к электрическим сетям среднего напряжения первого уровня, в среднем за услуги по передаче электроэнергии в 2011 г. платили в 1,7 раза больше в составе ставки на содержание сетей и в 1,25 раза больше в составе ставки на оплату потерь, чем могли бы платить, если бы в тарифы не было включено перекрестное субсидирование. В одноставочном выражении это означает плату

примерно в 1,6 раза больше, чем она должна была бы быть без учета перекрестного субсидирования.

Как видно, перекрестное субсидирование приводит к увеличению в разы стоимости услуг по передаче электроэнергии для субсидируемых групп потребителей. Средняя конечная цена электроэнергии для промышленных потребителей в результате применения перекрестного субсидирования сложилась на 36,4 % выше, чем должна была бы сложиться без перекрестного субсидирования.

Недоплата субсидируемых групп потребителей, за исключением населения, не столь велика. Для потребителей, присоединенных к электрическим сетям среднего напряжения второго уровня, средняя стоимость услуг по передаче электроэнергии сложилась в 2011 г. на 13 % ниже, чем должна была бы сложиться без перекрестного субсидирования, а для потребителей тарифной группы «прочие потребители», присоединенных к электрическим сетям низкого напряжения, стоимость услуг по передаче электроэнергии была установлена в среднем на 19 % ниже, чем если бы перекрестного субсидирования не было. При реализации последовательной государственной политики, направленной на ликвидацию перекрестного субсидирования и устранение искажений тарифов на передачу электроэнергии по распределительным сетям, такой уровень недоплаты может быть ликвидирован в течение нескольких лет безболезненно для субсидируемых групп потребителей.

Значение перекрестного субсидирования для населения

Вопрос субсидирования потребления электроэнергии населением более сложный, так как объем субсидирования населения более значительный (хотя, как мы отмечали ранее, он и составляет лишь немногим более 60 % от общего объема переплаты субсидируемых групп потребителей). Население в среднем в 2011 г. платило за электроэнергию почти в два раза (на 49 %) меньше, чем должно было бы платить без перекрестного субсидирования. Это большое занижение цены, и столь значительный рост цены на электроэнергию для населения невозможен (отметим, что на протяжении как минимум последних пяти лет, с 2008 г., средний тариф на электроэнергию для населения рос в соответствии с уровнем инфляции, то есть в реальном выражении электроэнергия для населения не дорожала).

При этом расходы населения на оплату электроэнергии составляют, по данным Росстата, 1,3 % от сово-

купных потребительских расходов (почти на четверть меньше, чем расходы на покупку алкогольных напитков). Электроэнергия составляет также относительно небольшую долю в общих расходах на оплату жилищно-коммунальных услуг — примерно 13,7 % (по данным Росстата). Наибольшую долю в расходах на оплату ЖКУ (почти 38 %) составляет оплата воды и других коммунальных услуг. Таким образом, в среднем расходы населения в России на оплату электроэнергии не столь велики и существует резерв для их роста.

Однако гораздо более важным вопросом является то, каким образом распределяется перекрестное субсидирование среди населения. Поскольку перекрестное субсидирование заложено в цену электроэнергии, то оно распределяется прямо пропорционально объему потребления электроэнергии тем или иным домохозяйством. Потребление же электроэнергии зависит от благосостояния домохозяйства, то есть чем более богато домохозяйство, тем больше оно потребляет электроэнергии. Это очевидно: более богатые слои населения могут позволить себе купить больше бытовой техники, у них жилье большей площади, на освещение и в некоторых случаях на отопление которого требуется больше электроэнергии. Соответственно, более богатым домохозяйствам достается и относительно большая доля перекрестного субсидирования.

Как видно из рис. 2, на одно домохозяйство из наиболее богатой группы — десятого дециля — в среднем приходилось больше, чем в два раза, перекрестного субсидирования, чем на одно домохозяйство из наименее обеспеченной группы.

Всего же на долю 30 % наименее обеспеченных домохозяйств (доля расходов на электроэнергию которых в 2011 г. была равна или превышала 2 % от совокупных расходов домохозяйства) приходилось лишь 44,7 млрд руб. (или 21,8 %) из 205 млрд руб., которые недоплачивает население в результате перекрестного субсидирования. Это около 14 % от всего объема переплаты субсидируемых групп потребителей и меньше, чем объем субсидирования населения через регулируемые договоры, которые заключаются на оптовом рынке электроэнергии и мощности.

Таким образом, перекрестное субсидирование вовсе не направлено на поддержку наименее обеспеченных слоев населения. Не будем забывать также о том, что наиболее состоятельные граждане могут позволить себе покупать более современные, а значит, и более энергоэффективные бытовые приборы, а также реализовывать мероприятия по энергосбережению, ресурсы для которого в жилом секторе в России велики. Однако перекрестное субсидирование снижает



Рис. 2. Среднемесячный объем перекрестного субсидирования, приходившийся на одно домохозяйство в 2011 г. (руб./мес.) (источник: расчеты Энергетического центра бизнес-школы СКОЛКОВО)

стимулы для проведения таких мероприятий, становясь препятствием для повышения энергоэффективности жилого сектора.

Наилучшим образом проблема поддержки наименее обеспеченных слоев населения может быть решена за счет адресных субсидий. Однако, пока не произошел полный переход на такую систему, ограничить размер субсидирования богатых слоев населения можно путем установления социальной нормы потребления электроэнергии. Скажем, если эта норма будет установлена на уровне среднего потребления электроэнергии домохозяйством из третьего дециля, то первые 30 % домохозяйств по уровню дохода будут полностью оплачивать электроэнергию по льготным тарифам, при этом более богатые домохозяйства будут оплачивать по пониженным тарифам лишь часть своего потребления электроэнергии.

Расходы населения на оплату электроэнергии составляют, по данным Росстата, 1,3 % от совокупных потребительских расходов (почти на четверть меньше, чем расходы на покупку алкогольных напитков).

Влияние перекрестного субсидирования на макроэкономику

Надо ли вообще ликвидировать перекрестное субсидирование? Быть может, в том, что промышленные предприятия платят за электроэнергию на треть больше, а население — в два раза меньше, чем должно было бы платить, ничего плохого нет? Это не так. Рост цены для субсидируемых групп потребителей из-за перекрестного субсидирования наносит реальный урон экономике России. Цены на электроэнергию для промышленности у нас уже превысили уровень соответствующих цен в США (на 5,4 %), что осложняет конкуренцию на мировом рынке для отечественных предприятий, доля расходов на электроэнергию в себестоимости продукции которых высока. Если же обратить внимание на отдельные составляющие цены электроэнергии, то стоимость услуг по ее передаче в США по итогам 2011 г. была на 41 % ниже, чем плата за услуги по передаче электроэнергии для промышленных потребителей в России.

Более того, наиболее крупные потребители электроэнергии — те, которые в России присоединены к объектам «последней мили», — платят в среднем почти в три раза, а по отдельным странам до семи раз больше за услуги по передаче электроэнергии, чем аналогичные предприятия в странах Европы, присоединенные к магистральным сетям.

Ответом на такой рост цен на электроэнергию со стороны промышленных предприятий является сокращение производства или планов его развития. Для оценки влияния перекрестного субсидирования на промышленное производство мы воспользовались данными Центра ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН. Основываясь на анализе данных за 1995–2005 гг., этот центр определил эластичность индекса физического объема по цене на электроэнергию для промышленности в целом на уровне $-0,10$. Учитывая, что превышение цены на электроэнергию для промышленных предприятий из-за перекрестного субсидирования составляет 36,4 %, потерю роста промышленного производства от перекрестного субсидирования можно оценить в размере 3,6 %, что вполне сопоставимо с ежегодными показателями роста промышленного производства в России (4,7 % в 2011 г. и 2,6 % в 2012 г.). То есть перекрестное субсидирование — это потеря одного года роста промышленного производства страны. Недополученный ВВП, соответственно, оценивается в 0,8 %, или 451,5 млрд руб., по итогам 2011 г.

Другим ответом промышленных предприятий на рост цены на электроэнергию, поставляемую «большой» электроэнергетикой, является активное развитие собственной генерации. По данным системного оператора, с 2008 по 2012 г. выработка электроэнергии электростанциями промышленных потребителей выросла на 21,7 %, в то время как выработка электроэнергии электростанциями ОГК и ТГК снизилась на 2,1 % (на самом деле после кризисного падения выработки электроэнергии электростанциями ОГК и ТГК в 2009 г. наблюдается ее слабый рост, однако она так и не достигла уровня 2008 г.). Более того, прирост выработки электроэнергии электростанциями промышленных потребителей по итогам 2012 г. обеспечил примерно одну пятую всего прироста выработки электроэнергии в ЕЭС России. Как видим, «большая» энергетика проигрывает в конкуренции с распределенной генерацией, в том числе из-за перекрестного субсидирования.

Варианты решения проблемы перекрестного субсидирования

Итак, перекрестное субсидирование оказывает серьезное негативное воздействие и на потребителей, и на предприятия электроэнергетики, и на экономику страны в целом. Можно ли его победить? При наличии достаточной воли у лиц, принимающих решения и формирующих политику, можно. Первые шаги для этого уже сделаны. Это, в частности, принятие решения о введении социальной нормы потребления электроэнергии. Как отмечалось выше, установление социальной нормы потребления на адекватном уровне может ограничить субсидирование наиболее состоятельных слоев

населения. Важным условием для ликвидации перекрестного субсидирования является и его легализация, без которой невозможно принятие нормативных и методических актов, регулирующих перекрестное субсидирование. Соответствующий законопроект, направленный на легализацию перекрестного субсидирования, уже подготовлен и внесен в Государственную Думу. Однако этих шагов недостаточно. Среди первоочередных мер, которые помогут справиться с перекрестным субсидированием, должна быть его полная ликвидация для тех групп потребителей, которые не относятся к населению. Следует также пересмотреть порядок регулирования тарифов сетевых компаний, оценить обоснованность их инвестиционных и операционных расходов, чтобы сократить ту часть перекрестного субсидирования, которая относится на общее увеличение выручки сетевого комплекса.

Важнейшим же шагом для ликвидации перекрестного субсидирования и, более широко, для повышения качества государственного регулирования должно стать кардинальное повышение прозрачности тарифов на услуги по передаче электроэнергии. Сейчас структура котловых тарифов на услуги по передаче электроэнергии по распределительным сетям органами государственного регулирования не раскрывается. В тех регионах, где в котловый тариф включено много компаний (например, в Московской области работает более 150 территориальных сетевых организаций), понять, каким образом рассчитан этот тариф, какие параметры в него включены, без доступа к документам регионального органа регулирования практически невозможно. Эта ситуация должна быть изменена: проекты тарифов (именно котловых, которые рассчитывает региональный регулирующий орган) с указанием заложенных в них объемов выручки каждой ТСО, учтенных плановых объемов полезного отпуска электроэнергии по уровням напряжения и группам потребителей, с указанием заложенного объема перекрестного субсидирования должны публиковаться заблаговременно, с тем чтобы потребители и иные заинтересованные лица могли ознакомиться с ними, провести свои расчеты и в случае наличия возражений направить их в регулирующий орган. После утверждения тарифов также должны публиковаться окончательно утвержденные параметры, и потребители должны иметь возможность оспаривать утвержденные тарифы в вышестоящих органах либо в суде. А для того, чтобы был возможен содержательный и продуктивный спор между участниками процесса утверждения тарифов, они должны рассчитываться в строгом соответствии с методиками ФСТ России, в которых должны быть учтены способы расчета перекрестного субсидирования. К сожалению, о повышении прозрачности тарифного регулирования до сих пор речи не шло. □

© И.Ю.Ряпин, 2013, e-mail: Igor_Ryapin@skolkovo.ru