

Тарифное регулирование: правила или ограничения?



Илья Долматов

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



Ирина Золотова

заместитель директора Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ

Тарифы на услуги субъектов естественных монополий играют важную роль в экономике России, расчетные показатели темпов роста цен на продукцию (услуги) компаний инфраструктурного сектора (электрическую и тепловую энергию, газ, железнодорожные перевозки) последние 10 лет (с апреля 2007 г.) являются составными параметрами прогноза социально-экономического развития страны, разрабатываемого Минэкономразвития России на краткосрочную и долгосрочную перспективу. Вопросам тарифного регулирования, правилам и методам ценообразования, ценовым моделям инфраструктурных отраслей всегда уделялось большое внимание со стороны Правительства Российской Федерации.

Прогноз: тренд развития или «руководство к действию»

Процесс тарифного регулирования (тарифную кампанию) сегодня, опуская нюансы, можно описать следующим образом. Минэкономразвития России совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами формирует прогноз социально-экономического развития России на трехлетний период, включающий оценки по темпам роста тарифов естественных монополий. Федеральная служба по тарифам (ФСТ России) в рамках заданных параметров по динамике по-

вышения цен утверждает соответствующие предельные уровни тарифов или предельные темпы их изменения, включая дифференциацию по субъектам Российской Федерации.

В соответствии с установленными ФСТ России предельными уровнями цен (предельными темпами изменения цен) региональные органы исполнительной власти в области тарифного регулирования (региональные энергетические комиссии, комитеты по ценам, службы по тарифам и т.д.) принимают решение об утверждении конкретных значений тарифов для ре-

гулируемых организаций на реализуемые ими продукцию или услуги.

Таким образом, можно говорить о том, что параметры прогноза являются своего рода «руководством к действию» при регулировании (изменения уровней) тарифов компаний естественных монополий.

Вместе с тем важно понимать, что регулирование самих компаний инфраструктуры должно осуществляться в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок ценообразования на продукцию и услуги дан-

Прогноз темпов роста цен в электроэнергетике, %				
Наименование	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
	прогноз			
Прогноз Минэкономразвития России от 28.05.2015 г. в целом по Российской Федерации				
Электроэнергия (цены на розничном рынке)	107,3—107,6	110,1—112,0	109,2—109,8	108,3
Рост цен на оптовом рынке	109,5—110,0	111,3—113,3	110,1	109,2
Рост регулируемых тарифов сетевых организаций	103,8	107,5—109,3	107,3—108,9	106,6
Размеры индексации тарифов сетевых организаций	июль 7,5	июль 7,5—11	июль 7,0	июль 6,2
Прогноз ИПЦИРЕМ НИУ ВШЭ				
Средняя розничная цена на электроэнергию	107,7	111,3	109,1	105,0
Оплата производства на ОРЭМ	107,5	112,0	108,7	106,1
Оплата услуг по передаче электроэнергии (в части содержания)	105,7	111,6	109,8	101,7

ных организаций. При этом главным принципом регулирования цен компаний естественных монополий является обеспечение компенсации соответствующих затрат регулируемой организации, ее финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности, исходя из особенностей функционирования организации, технического состояния, инвестиционных потребностей и других факторов.

С учетом изложенного встает вопрос о релевантности прогнозных оценок и их соответствии действующим принципам ценообразования.

Согласно официально опубликованному прогнозному материалу Минэкономразвития России от 28.05.15 среднегодовой темп прироста тарифов на услуги по передаче электроэнергии на 2016—2017 гг. составляет 7—9%, на 2018 г. — 6,6%; по результатам выполненных нами модельных расчетов для электросетевых компаний на рассматриваемые периоды — 11—13 и 9% соответственно, т.е. в 1,5 раза выше ожидаемых (см. таблицу).

Представленные экспертные оценки по росту регулируемых тарифов сетевых организаций базируются на утвержденных соответствующими органами исполнительной власти параметрах для электросетевых организаций и учитывают повышение эффективности операционной и инвестиционной деятельности данных компаний.

Существенные темпы увеличения тарифов в 2016—2017 гг. обусловлены окончанием долгосрочного периода регулирования электросетевых организаций и предусмотренным возвратом «сглаживания»¹, а также необходимостью учета в выручке по передаче электроэнергии выпадающих доходов от льготного технологического присоединения потребителей.

Таким образом, для достижения заданных Минэкономразвития России прогнозных ориентиров по темпам роста тарифов электросетевых организаций может потребоваться изменение действующих правил и методик в области регулирова-

ния тарифов на услуги по передаче электроэнергии. Возможность такого пересмотра частично предусмотрена в материалах по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации от 28.05.15, в которых отмечается, что «при необходимости будут продлены сроки долгосрочного периода регулирования», в связи с чем возврат «сглаживания» будет осуществляться в течение более длительного времени, что позволит ослабить тарифную нагрузку на конечных потребителей.

Кроме того, можно отметить, что наряду с возможностью продления срока долгосрочного периода регулирования Минэкономразвития России вводит ряд дополнительных мер в целях достижения прогнозных значений по темпам роста тарифов на услуги по передаче электроэнергии, таких как сокращение инвестиционных программ электросетевых компаний на 30—50%, снижение удельных операционных и инвестиционных издержек, потерь электроэнергии при ее передаче.

¹ В соответствии с действующими нормативными правовыми актами в пределах одного долгосрочного периода регулирования существует возможность перераспределять по годам необходимую валовую выручку организации, к концу периода все средства должны быть компенсированы.

Исходя из вышесказанного, мы приходим к выводу о том, что установленные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации предельные уровни по темпам повышения тарифов естественных монополий должны отвечать утвержденным принципам, правилам и методам ценообразования. В противном случае, понимая, что регулирование осуществляется (должно осуществляться) в рамках правового поля, возникает необходимость внесения корректив в нормативные акты, регламентирующие порядок, подходы и нормы в сфере тарифообразования.

Ограничения тарифов: исключения из правил

Говоря об ограничениях при тарифном регулировании, нужно понимать, что заданный прогнозный ориентир по темпам роста цен является усредненной величиной, отражающей перспективное изменение тарифов в инфраструктурных отраслях в среднем по стране. В связи с различиями в состоянии активов компаний

шим оценкам, в отдельных субъектах Российской Федерации увеличение «котловых» тарифов на услуги по передаче электроэнергии может существенно (на 30—40%) превзойти средние оценки, а в некоторых регионах, наоборот, темп роста тарифов сетевых организаций будет ниже средних ориентиров.

Кроме того, темп роста тарифов и для каждой конкретной регулируемой организации может оказаться больше или меньше усредненного предельного уровня.

Действующим законодательством в области ценообразования на услуги и продукцию компаний естественных монополий (в электро- и теплоэнергетике, водоснабжении и водоотведении) предусмотрена возможность для регулируемых организаций обосновывать свои финансовые потребности с превышением предельных установленных уровней (в отдельных случаях — по согласованию с ФСТ России).

Также нельзя забывать о том, что за последнее время значительно увеличилось число досудебных и су-

дебного рассмотрения споров) на предмет обоснованности принимаемых тарифных решений возросло вдвое (к 2014 г. — порядка 500 заявлений). Можно предположить, что в большинстве случаев это связано с наличием ограничений и необходимостью их соблюдения при регулировании тарифов, что приводит к учету регуляторами отдельных статей затрат не в полном объеме.

Вместе с тем положительные решения (в пользу регулируемых организаций) по таким разногласиям вызывают потребность в дополнительном учете расходов в тарифах и пересмотре уровней тарифов (сверх принятых ограничений).

Превышение предельных ориентиров также возможно при учете выпадающих доходов инфраструктурной организации в тарифах на следующий период регулирования². При этом следует понимать, что выпадающие доходы также отчасти являются следствием сдерживания тарифов.

Таким образом, наличие ограничений, не отражающих действующие правила и методы тарифного регулирования в полном объеме, с одной стороны, и возможности и механизмы превышения предельных ориентиров по темпам роста тарифов в инфраструктурных отраслях — с другой, приводят в итоге к снижению прозрачности ценовых ориентиров для участников рынка.

«Матрешка» ограничений

Помимо ограничений роста тарифов по отдельным инфраструктурным отраслям существует предельный темп увеличения платы за коммунальные услуги для населения, установленный в разрезе регионов и содержащий предельно допустимое отклонение от «регионального предела» по отдельным муниципальным образованиям.

Таким образом, перед регуляторами стоит непростая задача обеспечить соблюдение:

Главным принципом регулирования цен компаний естественных монополий является обеспечение компенсации соответствующих затрат регулируемой организации, ее финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности, исходя из особенностей функционирования организации, технического состояния, инвестиционных потребностей и других факторов.

естественных монополий, структуре потребителей, региональных особенностях функционирования и планах развития может наблюдаться региональная дифференциация темпов повышения тарифов на услуги и продукцию данных компаний. Так, по на-

дебных споров и разногласий (иницируемых регулируемыми организациями) по объему валовой выручки (величине затрат), учитываемой при тарифном регулировании: с 2010 г. количество дел по разногласиям (включая процедуру досу-

² Согласно методическим указаниям по расчету тарифов предусмотрен учет выпадающих доходов (отклонений фактических от плановых параметров регулирования) в последующих периодах.

- утвержденных предельных ограничений по темпам роста тарифов на электроэнергию и газ для населения в среднем по субъекту Российской Федерации (до 2016 г. — также на услуги теплоснабжения, водоотведения и водоснабжения);
- принятых предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги³ в каждом муниципальном образовании (при этом регулируя тарифы на теплоэнергию, водоотведение и водоснабжение для организаций, оказывающих соответствующие услуги в данном муниципальном образовании, таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечить исполнение действующего нормативного поля, с другой — не превысить обозначенные ограничения по плате граждан);
- установленных ограничений по индексу изменения платы граждан за коммунальные услуги в целом по региону (сводный региональный индекс).

Учитывая региональную и муниципальную дифференциацию структуры платежа за коммунальные услуги для населения, различную долю отдельных элементов коммунальных услуг (электроэнергия, газоснабжение, водоснабжение, водоотведение, горячее водоснабжение и теплоснабжение/отопление) в общем объеме платежа, становится очевидной сложность реализации (исполнения) такой системы ограничений. Можно предположить возможность соблюдения регионального индекса платы граждан за коммунальные услуги при «нарушении» муниципальных или отраслевых индексов (и наоборот).

Прекращение с 2016 г. полномочий ФСТ России по установлению предельных индексов изменения тарифов на тепловую энергию и на услуги водоснабжения и водоотведения свидетельствует, по мнению авторов, о приоритетности соблюдения сводного индекса платы за коммуналь-

ные услуги для населения (суммарной величины «платежки» в каждом муниципальном образовании). Таким образом, представляется целесообразной отмена всех федеральных ограничений по отдельным отраслевым индексам, а не только на услуги водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. В этом случае «распределение» общего индекса изменения платы граждан за комму-

Для достижения заданных Минэкономразвития России прогнозных ориентиров по темпам роста тарифов электросетевых организаций может потребоваться изменение действующих правил и методик в области регулирования тарифов на услуги по передаче электроэнергии.

нальные услуги между отдельными видами услуг будет осуществляться регулятором.

Наряду со счетной задачей по «подбору» допустимых темпов изменения цен на оказываемые населению коммунальные услуги по каждой регулируемой организации регулятору приходится решать более сложные задачи, связанные с невозможностью учесть экономически обоснованные затраты компании инфраструктуры в условиях необходимости соблюдения (исполнения) соответствующих предельных индексов по росту тарифов.

В такой ситуации вероятны два основных сценария. Первый — решением регулятора отдельно вводится экономически обоснованный тариф (который, по сути, является отражением позиции регулятора о признании обоснованного уровня тарифа, но по которому не производятся расчеты с потребителями) и тариф для населения (ниже экономически целесообразного уровня, который является основанием для оплаты соответствующих услуг). Второй — снижение расходов, учитываемых

в тарифах компании естественной монополии, до «сверхвозможного» (экономически необоснованного) уровня при регулировании.

В действующей практике тарифного регулирования более популярным является второй сценарий.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, в случае установления тарифа для потребителей на соответствующие

услуги ниже экономически обоснованного уровня предусмотрен механизм компенсации необходимой выручки регулируемой организации из бюджетных средств региона. Реализация данного механизма и фиксация соответствующих обязательств региона по предоставлению компании инфраструктуры бюджетных субсидий в условиях хронического ограничения бюджетного финансирования (как регионального, так и федерального уровня) представляется затруднительной.

Вместе с тем поиск «сверхвозможных» резервов сокращения расходов со стороны регулятора приводит к досудебным рассмотрениям споров, разногласиям, судебным процессам (статистика приведена выше), которые в ряде случаев влекут за собой обязательства бюджетов по компенсации убытков регулируемых организаций, связанных с некорректными решениями органов исполнительной власти в области тарифного регулирования.

Таким образом, возникает своего рода замкнутый круг проблем, по-

³ Индекс изменения платы граждан рассчитывается по формуле и зависит от ИПЦ прошлого года.

рожденный действующей системой соответствующих ограничений.

При комплексном рассмотрении данного вопроса можно сделать вывод о целесообразности упрощения системы ограничений в части платы граждан за коммунальные услуги, а также о необходимости долгосрочного планирования (прогнозирования) бюджет-

тарифов, но и структуру (состав элементов) данного прогноза.

В настоящее время в прогнозе, публикуемом Министерством экономического развития Российской Федерации, в части инфраструктурных отраслей выделяются такие компоненты, как темп роста:

- оптовых цен на газ с дифференциацией по группам потреби-

(включая население) по изменению тарифов на услуги инфраструктурных организаций, обеспечивая тем самым прозрачность и определенность на перспективу. Анализируя прогноз под углом предложенных гипотез, мы сталкиваемся с рядом дополнительных вопросов и задач, от решения которых зависит выбор той или иной гипотезы (в противном случае обе гипотезы будут отвергнутыми).

Так, например, при рассмотрении прогноза с точки зрения ориентира для тарифного регулирования, важно учесть следующие нюансы:

- отдельные параметры прогноза отражают изменение цен на нерегулируемые виды деятельности (например, темп роста оптовых цен на электроэнергию), а следовательно, первая гипотеза ставится под сомнение;
- показатели прогноза могут не соответствовать действующим правилам регулирования, согласно которым по законодательству Российской Федерации должны формироваться тарифы (о чем было сказано выше), и в случае рассмотрения данных величин в качестве ориентиров возникает коллизия подходов — правила или ограничения;
- в прогнозе отсутствуют ориентиры по бюджетному субсидированию организаций инфраструктурного сектора — важной составляющей экономики регулируемых организаций (особенно в условиях сдерживания темпов роста тарифов).

Таким образом, принять первую гипотезу о целевом назначении параметров прогноза (в качестве ориентира для регулирования) не представляется возможным.

При рассмотрении параметров прогноза с позиции ориентиров для потребителей тоже возникает ряд проблем и вопросов.

В прогнозе даны перспективные предельные оценки только для ряда

Установленные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации предельные уровни по темпам повышения тарифов естественных монополий должны отвечать утвержденным принципам, правилам и методам ценообразования.

ных средств (включая участие органов тарифного регулирования в этом процессе). Иными словами, установление предельных индексов по изменению тарифов компаний естественных монополий должно не только отвечать правилам тарифного регулирования, но и сопровождаться введением ограничений соответствующих целевых бюджетных средств (а главное, пониманием и принятием таковых).

Правила ограничений, или «полезный» прогноз

Как уже было показано, существующая система ограничений и подходы к формированию прогнозных цен и тарифов для организаций естественных монополий вызывают множество проблем, с которыми сталкиваются в первую очередь инфраструктурные компании и органы тарифного регулирования.

В этой связи целесообразно переосмыслить не только роль ограничений и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в системе регулирования

лей (население и прочие потребители);

- розничных цен на электроэнергию с дифференциацией по группам потребителей (население и прочие потребители), а также с выделением отдельных составляющих цены (оптовый рынок, услуги по передаче электроэнергии);
- тарифов на тепловую энергию;
- тарифов на железнодорожные перевозки с дифференциацией на грузовые и пассажирские перевозки.

Здесь логичным является вопрос о необходимости и целесообразности такой детализации, следует понять, кто является целевым «потребителем» данной информации.

Можно выдвинуть две основные (очевидные, на наш взгляд) гипотезы относительно целевого назначения указанных параметров прогноза. Первая — прогноз является ориентиром для компаний и органов исполнительной власти при тарифном регулировании; вторая — прогноз является ориентиром для потребителей

⁴ Ориентиры по данным показателям иногда отражаются в тексте прогноза, но не являются обязательной частью таблицы по сводным прогнозным индексам цен.

инфраструктурных организаций (например, отсутствуют показатели по темпам повышения тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения⁴), а следовательно, задача по обеспечению прозрачности тарифной компоненты в части компаний естественных монополий в целом не решена.

Кроме того, если рассматривать ценовой ориентир для потребителей более масштабно, следует понимать перспективные индексы изменения цен на другие товары и услуги, а при необходимости обеспечения прозрачности таких корректив для потребителей номенклатура товаров и услуг должна быть максимально детализирована, что, по сути, возвращает к планированию «в духе Госплана СССР».

Здесь также встает вопрос о причинах отражения прогнозных темпов роста цен только по отмеченным выше видам деятельности, с пониманием того, что у ряда потребителей затраты на приобретение данных товаров и услуг занимают незначительную долю в себестоимости выпускаемой продукции.

Гипотезу о целевом назначении показателей прогноза как ориентира

для потребителей и обеспечения прозрачности также следует отвергнуть, в том числе из-за наличия механизмов по превышению заданных ориентиров (о чем уже было сказано).

Таким образом, исследование параметров прогноза в части инфраструктурных отраслей на предмет их целевого назначения привело к выводу о том, что обе выдвинутые гипотезы

За последнее время значительно увеличилось число досудебных и судебных споров и разногласий (инициируемых регулирующими организациями) по объему валовой выручки (величине затрат), учитываемой при тарифном регулировании.

оказались ошибочными. Обращение к прогнозу для решения прикладных задач противоречит экономической теории, согласно которой прогноз — это обоснованное суждение о возможном (именно это следует подчеркнуть) состоянии объекта в будущем, теоретический (модельный) тренд, отражающий (предполагающий с определен-

ной степенью вероятности) направление развития объекта (в нашем контексте — цен и тарифов).

В случае же наличия «желания» использовать показатели прогноза в качестве «руководства к действию» (в том числе при тарифном регулировании) необходимо обеспечить минимизацию ошибки прогнозирования, иными словами — повысить

точность прогнозирования так, чтобы вероятность достижения прогнозного значения стремилась к 100%. Реализация данной задачи возможна при условии соответствия параметров прогноза утвержденным правилам и принципам ценообразования, а также оптимизации системы ограничений в целом.

Э П

