

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ РАБОТА

по теме:

«ИССЛЕДОВАНИЕ ТАРИФНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ
ЭТАЛОННОГО МЕТОДА РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ»

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Часть 1

Авторы:

Директор Института экономики естественных
монополий РАНХиГС, к.э.н.

М.М. Суюнчев

Директор Центра организации научной
деятельности и управления проектами
Института экономики естественных монополий

О.О. Мозговая

Ведущий эксперт Центра методологии и
экономической судебной экспертизы
Института экономики естественных монополий

В.В. Кузнецов

Москва 2020

1 Исследование особенностей регулирования деятельности гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов (эталонных затрат)

С 1980-х годов с теории регулирования началось развитие исследований, касающихся вопросов перехода на стимулирующее регулирование естественно-монопольных отраслей. Предпосылками к этому стали несовершенство монопольных рынков, асимметричность информации, контрактные ограничения, проблема доверия к регулирующим органам, регуляторный захват и другие факторы.

В этот период, в большинстве стран (особенно в европейских) электроэнергетика функционировала в качестве государственных вертикально-интегрированных естественно-монопольных компаний, осуществляющих весь цикл производства, передачи, распределения и сбыта электрической энергии. В целях повышения эффективности функционирования отрасли было принято решение о приватизации государственных энергокомпаний и вертикальном разделении интегрированных энергокомпаний, обеспечивающие развитие конкуренции в тех сегментах отрасли, в которых это возможно. Специфика электроэнергетики (как и ряда других естественно-монопольных отраслей) такова, что развитие конкуренции в сетях (т. е. в сегментах передачи и распределения электрической энергии) невозможно. Поэтому во многих странах, в том числе и в России, электроэнергетическая отрасль прошла через горизонтальное или региональное разделение, создавшее условия для развития конкуренции в сегментах производства и сбыта электрической энергии, т.е. в тех видах деятельности, в которых эффект экономии от масштаба производства стимулирует развитие на рынке конкурентных сил [1 - 8].

Внедрение на естественно-монопольные рынки рыночных механизмов или так называемых рыночных сил позиционировалось в качестве альтернативы прямому государственному регулированию. Однако, переход к конкурентным рынкам не предполагал полный отказ от государственного регулирования, как минимум до тех пор, пока внедряемые конкурентные механизмы не начнут эффективно регулировать рынки. Традиционно регулирование естественно-монопольных организаций

осуществлялось государственными органами регулирования посредством прямого ограничивая роста цены на услуги регулируемых организаций. В этих целях использовался метод регулирования нормы доходности (Rate of Return Regulation) или метод «затраты плюс» (Cost-plus Regulation или Cost of Service). Недостатки традиционного метода регулирования потребовали разработки альтернативных методов регулирования, положивших начало так называемому стимулирующему регулированию (Incentive Regulation) или регулированию на основе эффективности (Performance Based Regulation, PBR), перешедшего от установления оптимального уровня цен (тарифов) на услуги регулируемых организаций (характерного для традиционного метода регулирования) к формированию системы правил тарифного регулирования, создающего стимулы для регулируемых естественно монопольных компаний к повышению эффективности и развитию отрасли.

Метод регулирования по эталонным показателям (yardstick regulation) или эталонный метод регулирования относится к методам стимулирующего регулирования. Суть эталонного метода регулирования сводится к определению требований, предъявляемых к регулируемой организации на основе *относительной оценки ее эффективности* и ее сравнения с эталонными показателями. Оценка эффективности функционирования регулируемой организации может осуществляться по двум критериям: цене и качеству оказываемых услуг. Производительность измеряется как соотношение объемов производства и затрат. Регулирование, основанное на создании конкуренции по эталонным показателям, осложняется тем, что не всегда учитывает различия в условиях функционирования регулируемых организаций, которые могут определяться демографическими и географическими факторами. В научной литературе в целях определения эталонных затрат, учитывающих колебания стоимости экзогенных различий регулируемых компаний, предлагается использовать расчет гедонистической регрессии и оценку функции пограничных затрат, а также соответствующие им статистические методы [7, 8].

Наиболее сложной с точки зрения регулирования задачей является практическая необходимость переориентировать цены (тарифы) на услуги регулируемых организаций на начальном этапе перехода к эталонному регулированию. Приведение регулируемой цены (тарифа) к сопоставимому уровню, позволяющему учитывать различия в структурной среде регулируемых организаций,

необходимо для того, чтобы регулирование по эталонным показателям воспринималось как справедливое и, следовательно, политически приемлемое.

Необходимыми условиями использования эталонного метода регулирования является однородность (идентичность) регулируемых организаций; наличие стимулов (вознаграждений) за повышение эффективности (производительности) и штрафы за снижение производительности; наличие у регулирующего органа достаточной информации для оценки деятельности регулируемой организации.

В Российской Федерации предпосылками для изменения методики расчета сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков и переходу на использование эталонного метода регулирования стали:

1. Субъективный подход региональных регуляторов к установлению экономически обоснованных расходов гарантирующих поставщиков по статьям затрат, а также к оценке фактических расходов гарантирующих поставщиков. Это приводило к необоснованной межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации, а также к существенным колебаниям удельной величины необходимой валовой выручки (средневзвешенной сбытовой надбавки) при отсутствии значимых изменений в составе и количестве потребителей.

2. Значительные колебания сбытовых надбавок по полугодиям приводили к тому, что источник финансирования деятельности гарантирующих поставщиков формировался неравномерно по полугодиям, что способно отрицательно сказаться на финансовом положении сбытовых компаний.

3. Необходимость повышения прозрачности тарифного регулирования сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков электрической энергии для всех участников процесса регулирования.

В качестве меры, позволяющей решить указанные выше задачи, ФАС России разработал метод сравнения аналогов (или эталонный метод), как элемент стимулирующего регулирования. Подготовка к переходу на метод сравнения аналогов при установлении тарифов гарантирующих поставщиков началась в 2011 г. В 2017 г. ФАС России внесла на рассмотрение в Правительство РФ окончательный вариант постановления о правилах расчёта эталонной надбавки сбытовых организаций. В результате в июле 2017 г. были внесены изменения в постановление Правительства РФ от 29.12.2011 №1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов)

в электроэнергетике» (вместе с «Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике») [9].

В новой методике изменения коснулись структуры необходимой валовой выручки, в соответствии с которыми необходимая валовая выручка гарантирующего поставщика стала включать три основных компонента: эталонную выручку, неподконтрольные расходы и результаты деятельности (рисунок 1).

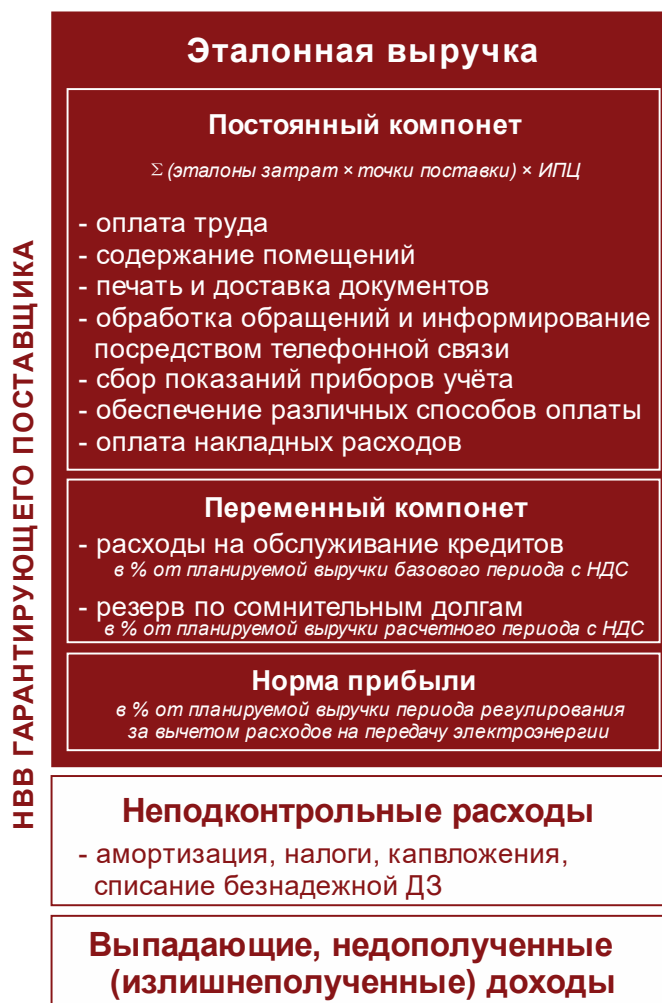


Рисунок 1 – Новый порядок расчета НВВ гарантирующего поставщика

При этом эталонная выручка гарантирующего поставщика состоит из постоянного и переменного компонента и нормы предпринимательской прибыли, а утвержденная величина эталонной выручки не подлежит корректировки по фактическим результатам отчетного периода регулирования.

В отношении расходов «постоянного компонента» эталонной выручки, включающего семь статей расходов («оплата труда», «содержание помещений»,

«печать и доставка документов», «организация работы по обработке обращений и информированию посредством телефонной связи», «организация сбора и обработки показаний приборов учёта», «обеспечение потребителю/покупателю возможности оплаты услуг по договору энергоснабжения различными способами, в том числе напрямую гарантирующему поставщику», «оплата накладных расходов»), были разработаны матрицы «эталонов затрат», устанавливаемые ФАС России в ценах 2016 г. в рублях на одну точку поставки (с возможностью пересмотра не чаще одного раза в 3 года) дифференцированно по ряду признаков: по группам и подгруппам потребителей («население», «прочие потребители», «сетевые организации»); масштабам деятельности гарантирующих поставщиков, определяемым исходя из количества точек поставки (10 групп); региону функционирования (21 группа) (п. 65 (2) постановления Правительства №1178). *Эталон затрат* представляет собой такую удельную нормируемую величину, которая установлена ФАС России в приложении 3 и 4 приказа ФАС России от 21.11.2017 №1554/17. В отношении расходов, относящихся к «переменному компоненту» эталонной выручки, а также предпринимательской прибыли, были установлены нормативы в виде процентных ограничений от величины валовой выручки [10].

Неподконтрольные расходы гарантирующего поставщика (включающие амортизацию, налоги и капитальные вложения и списание безнадежной дебиторской задолженности), а также выпадающие (излишне полученные) доходы (расходы) сохранили постатейное обоснование. Стоит отметить, что Методические указания № 1554/17 от 21 ноября 2017 г. формализовали расчет выпадающих и излишне полученных доходов (расходов). Большая часть этих доходов (расходов), в случае отсутствия в регионе сбытовых компаний, лишенных статуса гарантирующего поставщика, обусловлена исключительно отклонением фактических значений инфляции, количества точек поставки и полезного отпуска от плановых величин, учтенных при расчете сбытовых надбавок. То есть заложенные в новую методику факторы возникновения выпадающих и излишне полученных доходов (расходов) не затрагивают отклонения фактических расходов, включаемых в эталонную выручку, от утвержденных значений. Это означает, что у гарантирующих поставщиков в случае возникновения экономии расходов, включаемых в эталонную выручку, появляется возможность распоряжаться ею самостоятельно.

В случае, если при расчете «эталона затрат» использовались лучшие (оптимальные) практики деятельности в этой области, будут созданы стимулы для гарантирующих поставщиков к повышению эффективности их операционной деятельности и минимизации расходов. В то же время, минимизация затрат гарантирующего поставщика, включаемых в эталонную выручку, не приведет к снижению сбытовых надбавок из-за сохранения у гарантирующего поставщика экономии утвержденной эталонной выручки [10].

Таким образом, в соответствии с новой методикой расчета сбытовых надбавок краеугольным камнем расчета эталонной выручки гарантирующего поставщика является показатель «эталон затрат», утверждаемый ФАС России в рублях на одну точку поставки. От того, насколько грамотно и обоснованно определены антимонопольным органом нормативы «эталонных затрат» будет зависеть не только возможный рост сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков в переходный период, но и возможность появления у гарантирующего поставщика экономии фактических расходов по сравнению с утвержденными параметрами эталонной выручки. Вместе с тем, механизм и порядок определения ФАС России величин эталонных затрат в существующей нормативной базе не раскрываются.

Методика расчета сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков методом сравнения аналогов содержит встроенные механизмы роста необходимой валовой выручки и сбытовых надбавок, однако, ограничивает их следующими факторами [10]:

- изменение количества точек поставки (изменение масштабов дельности);
- изменение индекса потребительских цен (рост инфляции);
- пересмотр «эталонных затрат» (не чаще 1 раза в 3 года);
- отклонение выпадающих и излишне полученных доходов (перечень которых формализован и ограничен колебаниями инфляции и масштабами деятельности).

Иными словами, при отсутствии качественных сдвигов в масштабах деятельности гарантирующего поставщика и пересмотра нормативов «эталонных затрат», рост сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков будет по большому счету ограничен темпами роста инфляции. В существующем виде методика не предусматривает ограничения роста сбытовых надбавок посредством создания стимулов повышения операционной эффективности гарантирующих поставщиков, поскольку не содержит инструмента для оценки эффективности деятельности

гарантирующих поставщиков и учета результатов этой оценки при расчете сбытовых надбавок.

Таким образом, применяемая в России методика эталонного метода регулирования состоит в том, что плановая эталонная выручка гарантирующего поставщика, по сути, рассчитывается на основе утвержденных эталонов затрат только по статьям расходов, включаемым в постоянный компонент затрат, а не по всем расходам, формирующим необходимую валовую выручку гарантирующего поставщика. Величина остальных расходов гарантирующих поставщиков регламентируется традиционным подходом, состоящем в оценке их экономической обоснованности и лимитировании предельного уровня затрат в процентном отношении от величины валовой выручки.

Основным «стимулирующим» инструментом метода сравнения аналогов является, по сути, прямое ограничение роста расходов гарантирующих поставщиков, что в отсутствие механизмов оценки эффективности деятельности гарантирующих поставщиков не создаст достаточных стимулов для повышения со стороны гарантирующих поставщиков операционной эффективности, направленной на минимизацию стоимости оказываемых услуг. Вместе с тем, экономическая теория регулирования сводит суть эталонного метода регулирования к определению требований, предъявляемых к регулируемой организации на основе относительной оценки ее эффективности и последующего ее сравнения с эталонными показателями. В научной литературе в качестве необходимых условий использования эталонного метода регулирования выделяют, в том числе, наличие стимулов (вознаграждений) за повышение эффективности (производительности) и штрафы за снижение производительности [11].

Российская методика применения метода сравнения аналогов предусматривает, что значения эталонов затрат по каждой статье расходов, включаемых в постоянный компонент, определяются Федеральной антимонопольной службой, исходя из многофакторной модели, учитывающей несколько параметров (масштаб деятельности, регион функционирования, подгруппа потребителей). С одной стороны, такой подход позволяет региональным регулирующим органам рассчитывать величину необходимой валовой выручки гарантирующих поставщиков с учетом имеющихся различий и особенностей в условиях их функционирования.

Однако с другой – сам порядок определения Федеральной антимонопольной службой величин предусмотренных методикой лимитов эталонов затрат на одну точку поставки остается непрозрачным. В результате российская методика определения сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков до конца не решает задачи повышения объективности и прозрачности установления сбытовых надбавок и тарифов (цен) на электрическую энергию для конечных потребителей, решаемые в научной литературе и международной практике в результате использования эталонного метода для определения величины расходов гарантирующих поставщиков.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Joskow Paul L. and Noll Roger C., Regulation in Theory and Practice: An Overview // Fromm, Gary (ed.), Studies in Public Regulation, Cambridge, MA, The MIT Press. 1981. PP. 1-66.
2. Joskow Paul L, Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks / the National Bureau of Economic Research Conference on Economic Regulation. 2006. PP.63.
3. Paul L. Joskow, Lessons Learned from Electricity Market Liberalization // The Energy Journal. Special Issue, IAEE. 2008. PP. 43.
4. Jamasb T., Pollitt M. G., 'Electricity market reform in the European Union: review of progress toward liberalization & integration' // The Energy Journal, 2005. PP. 11-41.
5. Richard Schmalensee, Paul L. Joskow, Markets for Power // Massachusetts Institute of Technology. MIT Press, 1983. PP. 269.
6. Jamasb T., Pollitt M., Benchmarking and regulation of electricity transmission and distribution utilities: lessons from international experience // Cambridge Working Papers in Economics 0101, Faculty of Economics, University of Cambridge. 2000. P.36.
7. Joskow P. L. Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks // Review of Network Economics. 2008. – Vol.7, Issue 4. PP. 547 – 560.
8. Viljainen S. Regulation Design In The Electricity Distribution Sector – Theory And Practice - Acta Universitatis Lappeenrantaensis, 2005. P. 132.
9. Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 №1178 (ред. от 09.03.2019) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике») / Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 23.01.2012, N 4, ст. 504.
10. Приказ ФАС России от 21.11.2017 №1554/17 (ред. от 22.05.2018) «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов» // Официальный интернет-портал правовой информации, 2017. – URL.: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2019).

11. Mizutani F., Kozumi H., Matsushima N., Does yardstick regulation really work? Empirical evidence from Japan's rail industry // Springer Science and Business Media 36. 2009. PP. 308 - 323.