

УДК 338.45:621.31
ББК 65.305.142

С.И. Борталевич

НОВАЯ ЦЕНОВАЯ ПОЛИТИКА

Рассмотрены вопросы ценообразования в электроэнергетике. Сделан вывод о необходимости качественного изменения экономической ситуации в электроэнергетике.

Ключевые слова: ценообразование, государственное регулирование, конкурентный рынок, либерализация цен, инвестиции.

S.I. Bortalevich

A NEW PRICING POLICY

The article deals with electric power pricing matters. The author proves the necessity of essential changes in economic situation in power industry. A new pricing policy in this industry would be an efficient and necessary tool for solving the strategic problem, namely, improving investment processes which would ensure reliable power supply provided that there is an essential increase in power efficiency.

Keywords: pricing, state regulation, competitive market, liberalization of prices, investments.

В связи с проводимой в Российской Федерации реформой электроэнергетики особого внимания заслуживают вопросы разработки и реализации тарифной политики и совершенствования тарифного регулирования в электроэнергетике и теплоснабжении.

Система ценообразования в электроэнергетике России, действовавшая с середины 1990-х гг. до последнего времени, отражает специфику организационной структуры и хозяйственных отношений в отрасли, в том числе:

- вертикальную интеграцию деятельности региональных энергоснабжающих организаций, их монопольную роль в энергоснабжении потребителей на розничном рынке;

- доминирующую роль ОАО «РАО «ЕЭС России», которое контролировало большинство энергоснабжающих организаций, электростанции федерального уровня (кроме АЭС), а также сетевую и диспетчерскую инфраструктуру ЕЭС России.

Государство реализует политику регулирования в области электроэнергетики посредством соответствующих нормативно-правовых актов различного уровня.

© С.И. Борталевич, 2010

Созданная система законодательно-нормативного обеспечения работы рынков электроэнергии была ориентирована на прямое регулирование цен со стороны государства на федеральном уровне и в регионах.

При государственном регулировании цен (тарифов) в электроэнергетике основным принципом должно являться достижение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической и тепловой энергии, обеспечивающего доступность указанных видов энергии при обеспечении возврата капитала, инвестированного и используемого в сферах деятельности субъектов электроэнергетики, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов).

Исходя из обоснованного объема необходимой валовой выручки (НВВ) хозяйствующих субъектов, регулярно утверждались все компоненты отраслевой системы цен, включая оптовые цены продажи (по поставщикам) и покупки (по ОЭС) электроэнергии и мощности, абонентную плату за услуги РАО «ЕЭС России», а также среднеотпускные тарифы на электроэнергию и тепло розничным потребителям каждой региональной энергоснабжающей организации.

Затратный принцип формирования тарифов предполагает, что все затраты, понесенные электростанцией на выработку электроэнергии и прошедшие экспертизу регулирующего органа, должны возмещаться потребителями через утверждаемые тарифы. Иными словами, производитель электроэнергии должен всего лишь доказать, что его затраты являются «объективно вынужденными», и нормируемую прибыль он обязательно получит через тарифы. Для эффективных электростанций эта прибыль будет заниженной, в то время как для неэффективных — завышенной. При этом неэффективная электростанция не стремится использовать все возможности для снижения своих затрат на выработку электроэнергии, а направляет все усилия на доказательства «объективности» своих высоких затрат.

Однако необходимо отметить и некоторые положительные качества затратного принципа формирования тарифов, позволяющие потребителям энергии легче адаптироваться к новым экономическим условиям.

Во-первых, в период, пока не созданы условия для полноценной конкуренции между производителями электроэнергии, установление тарифов на уровне затраты плюс регулируемая прибыль позволяет сохранить в общих интересах существующие установленные мощности электростанций, которые потребуются при последующем росте промышленного производства.

Во-вторых, регулирование тарифов со стороны регулирующего органа позволяет избежать значительного подъема цен на топлив-

но-энергетические ресурсы, сдерживать рост тарифов на электрическую и тепловую энергию. Переход же на расчет тарифов, как это принято в рыночных условиях, по цене самой дорогой (замыкающей) электростанции неизбежно приведет вначале к увеличению тарифов для потребителей, но потом, по мере развития конкуренции электростанций при общем снижении затрат на выработку электроэнергии, тарифы будут снижаться.

В то же время затратный принцип формирования тарифов оправдан только в переходный период — от вертикально управляемой экономики к рыночным отношениям.

При формальной стройности экономических отношений реальный опыт работы такой системы ценообразования в электроэнергетике выявил ряд серьезных недостатков, в том числе:

- диспропорции в пересмотре оптовых тарифов поставщиков и покупателей (в пользу последних), приводящие к постоянному стоимостному дисбалансу на ОРЭМ и убыткам федеральных электростанций;

- диспропорции в пересмотре оптовых и розничных тарифов на электроэнергию, приводящие к возникновению выпадающих доходов и снижению выручки региональных энергоснабжающих организаций;

- перекрестное субсидирование розничных тарифов на электрическую и тепловую энергию, также приводящее к снижению выручки энергоснабжающих организаций и прогрессирующей потере доли на рынке централизованного теплоснабжения (при снижении общего спроса массовый переход потребителей на собственные источники тепла привел к уменьшению доли ТЭЦ в отпуске централизованного тепла с 45,5% в 1995 г. до 43,4% в 2005 г.).

Тарифы определяются как система ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за электрическую энергию (мощность) и тепловую энергию (мощность), а также за соответствующие услуги, оказываемые организациями, осуществляющими регулируемую деятельность. Ценообразование определяется как процесс расчета и установления регулируемых тарифов (цен), применяемых при расчетах за электрическую и тепловую энергию, а также за соответствующие услуги, оказываемые организациями, осуществляющими регулируемую деятельность.

Наличие широких возможностей тарифного регулирования позволило государству использовать электроэнергетику для решения задач макроэкономической стабильности и снижения инфляции, в том числе за счет последовательного сдерживания темпов роста цен электроэнергии. Так, если в 2000 г. цены на электроэнергию росли в два раза быстрее инфляции, то к 2004 г. темпы сравнялись,

и в 2005–2008 гг. среднегодовой рост цен на электроэнергию стал сопоставимым с индексом потребительских цен.

Целенаправленная политика сдерживания цен электроэнергии привела к постоянному увеличению разрыва между ростом цен на продукцию отрасли и стоимостью основных ресурсов. По данным РАО «ЕЭС России», за 1998–2005 гг. интегральный рост цен на продукцию отрасли был четырехкратным, тогда как индекс цен производителей промышленной продукции составил 4,8, цены на добычу топливно-энергетических полезных ископаемых выросли в десять раз, а цены на производство нефтепродуктов в — 10,9 раз. Разрыв между ценами ресурсов и продукции привел к ускоренному росту себестоимости и снижению отраслевой рентабельности и лишь частично был демпфирован эффектом от программ экономии издержек в энергетических предприятиях.

Однако основным негативным следствием прежней ценовой политики стало нарастание рисков потери надежности энергоснабжения в среднесрочной перспективе.

Во-первых, сохранение цен на достаточно низком уровне (в 2005 г. среднеотпускной тариф на электроэнергию составил 92,8 к./кВт·ч, или 3,2 цент/кВт·ч) не создает стимулов для энергосбережения и не противодействует интенсивному росту электропотребления в условиях устойчивого экономического роста. При этом потребительский отклик на изменение ценовой политики может быть весьма значительным, как показывает опыт решения проблемы неплатежей. Переход в начале 2000-х гг. к оплате денежными средствами с жесткими санкциями, применяющимися ко всем категориям неплательщиков, по экспертным оценкам, был эквивалентен двух-трехкратному повышению цен на электроэнергию. Это привело к резкому замедлению прироста спроса (при сохранении темпов роста экономики) — до 0,3% в 2002 г.

В то же время при последующем сдерживании увеличения цен на электроэнергию средний темп прироста электропотребления в 2003–2006 гг. составил 2% (при этом в наиболее крупных регионах годовой рост спроса достигал 4–6% и в 2005–2006 гг. его величина достигла или превысила уровень 1990 г.).

Во-вторых, сохранение прежней ценовой динамики не позволило бы развернуть мощный инвестиционный процесс, необходимый в условиях быстро растущего спроса. С одной стороны, медленный рост выручки энергетических организаций не обеспечит кратного увеличения собственных инвестиционных ресурсов, с другой, — существующие цены не гарантируют коммерческой привлекательности инвестиций как бизнес-проектов для частного капитала и фактически «закрывают двери» перед масштабными внешними инвестициями.

Необходимость качественного изменения экономической ситуации в отрасли привела к последовательным действиям Правительства РФ по реформированию рыночной среды в электроэнергетике, включая:

- разработку и утверждение законодательной базы, легитимирующей структурное разделение вертикально-интегрированных компаний, создание конкурентного и естественно-монопольного секторов и определяющей правила работы оптового и розничного рынков при переходе к конкурентным отношениям;
- формирование и запуск базовых элементов системы конкурентных рынков на ОРЭМ: ограниченного по объему спот-рынка (в европейской зоне с последующим расширением на ОЭС Сибири) и балансирующего рынка отклонений;
- утверждение четкого графика перехода к полномасштабному конкурентному рынку к началу 2011 г., в соответствии с которым доля электроэнергии, приобретаемой по свободным ценам, к концу 2010 г. составит 100%.

Принятые решения о сокращении регулируемого сектора предусматривают последовательное уменьшение области прямого тарифного регулирования в электроэнергетике (естественно-монопольная деятельность по передаче и распределению электроэнергии, диспетчеризации, а также отпуск электроэнергии населению) и фактически означают начало новой политики либерализации цен электроэнергии.

Для успешной реализации намеченных планов в ближайшие пять лет потребуются провести значительную работу по завершению формирования системы оптовых конкурентных рынков. При этом основное внимание будет уделено разработке эффективной модели рынка мощности как основного инструмента формирования рыночных сигналов для инвестиций.

Договорные отношения по продаже мощности должны носить более долгосрочный характер по сравнению с краткосрочными транзакциями на рынке электроэнергии. В актуальной модели рынка мощности временной горизонт (т.е. период длительности договоров) составит до 10 лет; при этом отбор поставщиков по заявленным ценам мощности проводится Системным оператором исходя из прогнозируемой потребности в мощности с учетом резерва. Поставщик, прошедший конкурентный отбор, получает возможность выбора между «тарифным вариантом» с централизованной оплатой мощности по поданной заявке и энергии по утвержденному тарифу и «контрактным вариантом» с заключением прямого договора на поставку мощности с потребителем и оплатой энергии по рыночной (конкурентной) цене.

Одним, не менее важным направлением новой ценовой политики, является реформирование отношений на розничном рынке электроэнергии. Структурное разделение энергоснабжающих организаций привело к появлению на данном рынке новых участников: оптовых и региональных генерирующих компаний, сетевых компаний, сбытовых организаций. Основная задача, которая должна быть решена в ближайшее время, — синхронизация темпов либерализации оптового и розничного рынков. Для этого осуществляется переход к иному принципу формирования розничной цены — так называемая «трансляция оптовой цены на розницу». В результате тарифы для розничных потребителей будут формироваться как сумма оптовой цены (регулируемой или свободной), сетевых тарифов и инфраструктурных платежей, а также сбытовой надбавки. Таким образом, будет обеспечена и требуемая синхронизация темпов либерализации двух рынков: доля электроэнергии, реализуемой в рознице по регулируемой цене, будет снижаться вместе с динамикой сокращения регулируемого сегмента ОРЭМ.

Для смягчения социальных последствий реформирования процесс либерализации цен до 2011 г. не затронет население (однако регулируемый тариф электроэнергии для населения будет расти быстрее, чем среднеотпускная цена); в последующий период рассматривается возможность частичной либерализации цен для населения с сохранением социальной нормы электропотребления, оплачиваемой по более низкой цене.

В целом объявленная новая ценовая политика в отрасли является мощнейшим и необходимым инструментом для решения стратегической задачи — развертывания инвестиционного процесса, обеспечивающего надежное энергоснабжение растущей экономики (при качественном повышении ее энергоэффективности), масштабное технологическое обновление и рост эффективности работы отрасли. Вместе с тем переход к конкурентному ценообразованию, сопровождающийся заметным ростом цен и их волатильностью, потребует тщательной работы по снижению рисков потери конкурентоспособности в ряде энергоемких отраслей и разумной поддержке отдельных групп населения для обеспечения современных стандартов качества жизни.

Другими сложнейшими задачами в постреформенный период станут обеспечение долгосрочной сбалансированности конкурентного рынка и предотвращение рисков появления диспропорций спроса и предложения мощностей. Формирование комплексной защиты от ценовых скачков (или обвалов) в силу избыточности или дефицитности предложения энергии и мощности является залогом успешности новой ценовой политики, ее принятия всеми субъек-

тами рынка. Механизмы такой защиты, безусловно, потребуют активного участия государства по организации регулярного прогнозирования балансовой ситуации на долгосрочную перспективу и разработке мер «тонкой настройки» рынка, обеспечивающих заблаговременную корректировку состава, объемов и сроков реализации инвестиционных программ энергоснабжающих организаций и частных инвесторов.

Таким образом, наряду с очевидными наметившимися положительными тенденциями в сфере тарифообразования существует ряд серьезных вопросов, требующих соответствующего законодательного решения для сохранения достигнутых темпов преобразований в отрасли, устранения сохранившихся диспропорций и недопущения ухудшения социально-политической обстановки в обществе.

Информация об авторе

Борталевич Светлана Ивановна — кандидат экономических наук, Генеральный директор ОАО «Бурятэнергосбыт», г. Улан-Удэ.

Author

Bortalevich Svetlana Ivanovna — PhD in Economics, General Director, JSC «Buryatenergosbyt», Ulan-Ude.