



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт экономики и регулирования инфраструктурных отраслей

Информационно-аналитический бюллетень

ТАРИФНАЯ КАМПАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ НА 2020 ГОД

Москва 2020

Авторы:

И.А. Долматов
С.В. Сасим
М.А. Панова
Т.А. Гасс

Тарифная кампания в электроэнергетике на 2020 год. Информационно-аналитический бюллетень. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020. – 35 с.

Резюме

Начало 2020 года характеризуется резким и негативным изменением ситуации в мировой экономике, на финансовых и товарных (в т.ч. энергетических) рынках, что неизбежно сказывается на показателях экономического роста и инфляции. Внешние шоки вынуждают вносить корректировки в приоритетные направления экономической политики России. С высокой долей вероятности следует ожидать ревизии решений в области тарифной политики в электроэнергетике. В этой связи представляется интересным периодический обзор решений в области тарифной политики, который целесообразно начать с подведения итогов состоявшейся тарифной кампании.

Государственная политика в области тарифного регулирования характеризуется устойчивой тенденцией к сдерживанию роста конечных цен. Основным инструментом сдерживания являются сферы прямого тарифного регулирования, в отношении которых принята логика, получившая название «инфляция минус».

Для регулируемых отраслей такой подход является серьезным экономическим вызовом, поскольку регулируемые компании вынуждены работать в условиях отсутствия тарифного роста в реальном выражении. Перспективное развитие инфраструктуры при этом зависит от возможности повышения внутренней эффективности компаний.

Регулирование в электроэнергетике характеризуется рядом особенностей, отражающихся на всех участниках. К основным особенностям можно отнести

- социальную направленность тарифного регулирования, выражающуюся в широком спектре механизмов тарифной поддержки бытовых потребителей;
- относительно низкий уровень конечных цен и тарифов;
- одновременное сочетание регулирования практически всех ключевых показателей деятельности компаний: конечных цен, предельного уровня цен и тарифов, финансовых параметров организация (нормы доходности), и величины валовой выручки. Помимо этого, в России отдельно устанавливается ограничение на совокупный платеж граждан за коммунальные услуги.

Принятые тарифные решения на 2020 год свидетельствуют о том, что государство продолжает последовательно проводить политику сдерживания тарифов по принципу «инфляция минус». Тарифные решения на 2020 год приняты в рамках обозначенных ограничений (в том числе по плате граждан за коммунальные услуги). Согласно решениям, принятым на текущую дату, тарифы в 2020 году изменятся 1 раз с 1 июля 2020 года.

Цены на электроэнергию в России остаются одними из самых низких в сравнении с зарубежными странами.

Содержание

Введение	5
1. Макроэкономический прогноз	6
2. Тарифное регулирование в контексте экономической и социальной политики	9
2.1. Регулирование тарифов в энергетике как инструмент управления издержками в промышленности	10
2.2. Регулирование тарифов в энергетике как инструмент социальной политики	15
3. Обзор тарифных решений в энергетике на 2020 год	19
3.1. Цены на электроэнергию для населения	20
3.2. Тарифные решения в отношении оптового рынка электроэнергии (мощности)	26
3.3. Тарифы на услуги по передаче электроэнергии	28
Приложение 1. Оценка вклада услуг ЖКХ в стоимость потребительской корзины методом прямого счета	32

Введение

Представленный бюллетень подготовлен Институтом экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ (далее - Институт) с целью анализа основных тенденций в сфере государственного ценового регулирования в электроэнергетике.

Бюллетень предназначен для органов власти (Министерства экономического развития, Министерства энергетики, Федеральной антимонопольной службы, региональных органов власти), предприятий электроэнергетики, потребителей и экспертного сообщества.

Публикацию бюллетеня планируется осуществлять на регулярной основе, при этом список исследуемых вопросов будет расширен. В течение 2020 года планируется подготовить и опубликовать обзор ключевых решений в отрасли, направленных на преодоление кризисных тенденций первой половины 2020 года и стабилизацию макроэкономической ситуации.

Кроме того, НИУ ВШЭ осуществляется подготовка доклада «Тарифная политика в РФ в отраслях коммунальной сферы: приоритеты, проблемы, перспектива», затрагивающего также вопросы ценообразования в коммунальном комплексе. Открытая публикация доклада планируется в мае 2020 г.

Для повышения качества публикуемых материалов, в том числе в отношении спектра рассматриваемых тем и вопросов, их актуальности, глубины анализа отдельных показателей, важным для авторов является получение обратной связи от читателей (отзывов, предложений, рецензий). Авторы будут благодарны за любые комментарии от участников рынка, которые позволят сделать доклады Института более информативными и интересными для широкого круга читателей.

Представленные в настоящем бюллетене экспертные оценки отражают независимую позицию Института и могут не совпадать с мнением органов регулирования, регулируемых организаций и их потребителей.

1. Макроэкономический прогноз

На сегодняшний день основным документом, определяющим вектор тарифной политики в инфраструктурном секторе, является Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации. Тарифная кампания на 2020 год прошла в контексте Прогноза социально-экономического развития до 2024 года, одобренного Правительством РФ и опубликованного Минэкономразвития России в сентябре 2019 года.

Традиционно прогноз разрабатывается в трех сценариях: консервативный, базовый и целевой. Консервативный сценарий предполагал дальнейшее замедление темпов мирового экономического роста до уровня чуть выше 2% к 2021 году. Базовый и целевой сценарии предполагали замедление мирового экономического роста с 2,9% в 2019 году до 2,7% в 2024 году, нисходящую динамику цен на нефть – снижение с 62-63 долл.США / баррель до 57 долл. США / баррель в 2020 году и до 53 долл. США / баррель к 2024 году, а также умеренный рост цен на основные товары российского экспорта.

При этом тарифные решения, принятые в конце 2019 года, были сформированы исходя из сценариев предыдущего Прогноза социально-экономического развития. В качестве одной из ключевых мер, направленных на повышение инвестиционной активности, в данном Прогнозе выделено улучшение инвестиционного климата (восстановление доверия бизнес-сообщества), которое может быть достигнуто только при стабильности регуляторных условий и предсказуемой тарифной политики. Уделялось внимание необходимости обеспечения развития инфраструктуры. Ключевые показатели социально-экономического развития в базовом сценарии представлены в таблице 1.

Очевидно, происходящие сегодня в мире события внесут существенные поправки в ожидаемые показатели экономического развития. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, обрушение нефтяных цен, существенное замедление темпов роста мировой экономики неизбежно повлечет корректировки приоритетных направлений экономической политики России.

Таблица 1. Ключевые сценарные условия и показатели прогноза социально-экономического развития, датированного сентябрем 2019 года, в базовом сценарии

Показатель	Ед.изм.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		факт	оценка	прогноз				

Показатель	Ед.изм.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		факт	оценка	прогноз				
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	-	104,3	103,8	103,0	104,0	104,0	104,0	104,0
Индекс потребительских цен, в среднем за год	-	102,9	104,7	103,0	103,7	104,0	104,0	104,0

Источник: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года

На сегодняшний день актуализированные прогнозные оценки представленных показателей на 2020 и последующие годы еще не сформированы.

Параметры изменения регулируемых цен (тарифов) в ТЭК и ЖКХ, обозначенные в Прогнозе 2019 года, представлены в таблице 2.

Таблица 2. Параметры изменения регулируемых цен (тарифов) в ТЭК и ЖКХ (индексация с июля)

Показатель	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	факт	оценка	прогноз				
Газ - индексация оптовых цен для всех категорий потребителей, исключая населения	3,4%	1,4%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
- индексация оптовых цен для населения	3,4%	1,4%*	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
- индексация тарифов на транспортировку газа по распределительным сетям	3,4%	1,4%	3,2%	3,7%	4,0%	4,0%	4,0%
Электроэнергия - индексация тарифов сетевых компаний для всех категорий потребителей, исключая населения	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

Показатель	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	факт	оценка	прогноз				
- индексация тарифов для населения	5,0%	3,3%*	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Совокупный платеж граждан за коммунальные услуги - размеры индексации	4,0%	2,4%*	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%

* С 1 января 2019 года тарифы для населения рассчитаны исходя из ставки НДС в 20%
 Источник: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года

Прогнозные темпы изменения тарифов в ТЭК и ЖКХ в целом соответствуют показателям, заявленным в предыдущих редакциях прогноза социально-экономического развития. В 2020 году регулируемые цены в газовом комплексе и в электроэнергетике в среднем по всем категориям потребителей растут в темпах инфляции, начиная с 2021 года – ниже ИПЦ \approx на 1 процентный пункт. Цены на электроэнергию для населения растут опережающими темпами (5% в год), что обусловлено задачей снижения объема перекрестного субсидирования. При этом совокупный платеж граждан за коммунальные услуги возрастает на 4% ежегодно. По оценкам Минэкономразвития, прирост нерегулируемых цен на электроэнергию для конечных потребителей (кроме населения) на розничном рынке составит в 2020 году 5,6%, а в период 2021-2024 гг. не превысит ИПЦ и составит в среднем 2,9-3,5%.

Таким образом, в области ценовой и тарифной политики государством сформирован вектор, направленный на сдерживание тарифного роста. Такой подход к госрегулированию получил название «инфляция минус».

Вместе с тем, непростая ситуация в экономике, наблюдаемая в 2020 году, с большой вероятностью повлечет пересмотр обозначенных параметров. Однако каковы будут основные принципы новой тарифной политики, предсказать затруднительно. С одной стороны, необходимо учитывать фактор ухудшения положения инфраструктурных организаций, связанный со снижением объемов реализации, ростом издержек. С другой стороны, на фоне общего ухудшения конъюнктуры будут пересматриваться инвестиционные планы энергокомпаний и нельзя исключать принятия на

государственном уровне решений, направленных на дополнительное сдерживание тарифного роста.

В любом случае, с позиции регулируемых отраслей требуется активный поиск резервов повышения внутренней эффективности (эта потребность диктуется как текущими кризисными тенденциями в экономике, так и принятой ранее концепцией регулирования «инфляция минус», означавшей отсутствие роста цен в реальном выражении). При этом задача кардинального роста инвестиционной активности (обозначенная в качестве ключевой в Прогнозе), в обозримой перспективе решена не будет.

2. Тарифное регулирование в контексте экономической и социальной политики

Тарифная политика позиционируется как ключевой инструмент структурной политики Правительства Российской Федерации. Прежде всего - со стороны воздействия на сдерживание инфляции. В логике Минэкономразвития России, отвечающего за формирование целевых параметров социально-экономического развития, обеспечение и поддержание инфляции в пределах целевого уровня является важнейшим условием для роста экономики, удешевления кредита и привлечения инвестиций.

Непосредственное влияние на показатели инфляции оказывает рост тарифов в секторе коммунальных услуг, входящих в состав потребительской корзины (вклад в ИПЦ коммунальных услуг и других товаров (услуг) потребительской корзины учитывается прямым счетом). В последние четыре года влияние роста энерготарифов на инфляцию не выглядит значимым, и доля затрат на коммунальные услуги не растет (приложение 1).

Что касается влияния на ИПЦ фактора роста затрат на покупку энергоресурсов у производителей рыночных потребительских товаров и услуг, то оно может проявляться в условиях слабой конкуренции, монополизации рынков и/или дефицита товаров, косвенного регулирования отдельных рынков (как правило, на местах). В основном рост цен на энергоносители может отражаться на ценах социально-значимых, не эластичных по спросу товаров (в связи с их низкой рентабельностью). Так, более сложные эконометрические модели оценки влияния на ИПЦ роста цен на энергоресурсы не показывают высокой значимости данного фактора.

На протяжении многих лет актуальной остается тема о «приемлемом» уровне цен на энергоресурсы для отечественных потребителей. В этой связи представляется важным

остановиться на различных аспектах влияния ценовой политики в энергетике на экономику.

2.1. Регулирование тарифов в энергетике как инструмент управления издержками в промышленности

При формировании тарифной политики государством предполагается, что курс на сдерживание роста цен на услуги инфраструктурных организаций служит инструментом поддержки промышленности и других важнейших энергоемких секторов реального сектора, особенно в периоды кризисов и/или неблагоприятной конъюнктуры для товаров российского экспорта. Такая позиция исходит из того, что при росте внутренних цен на энергоносители, опережающем их рост на зарубежных рынках, экспортоориентированные производители теряют в конкурентоспособности, ухудшается их экономическая динамика.

Однако, по нашему мнению, данный тезис справедлив скорее для краткосрочной перспективы. **В долгосрочной перспективе цены на энергоресурсы, не обеспечивающие окупаемость внедрения передовых технологий в энергоемких производствах, являются объективным препятствием для их технологического обновления (только экономическая эффективность наилучших технологий может обеспечить их масштабное внедрение).**

Этот тезис подтверждают низкие темпы снижения энергетической эффективности. К концу 2018 года снижение – всего на 12% с 2007 года при целевом значении 40% к 2020 году. Конкурентоспособность отечественной промышленности, основанная на относительно низкой стоимости энергоресурсов и труда (вместо инновационных технологий производства), не создает предпосылок для экономического роста в долгосрочной перспективе и противоречит вектору инновационного развития, заданному государственной политикой.

В качестве же инструмента снижения издержек отечественных производителей сдерживание цен в инфраструктурном секторе (и, в частности, в энергетике), по нашему мнению, не дает существенных результатов. Во-первых, доля затрат на энергию остается существенной лишь для ограниченного количества видов экономической деятельности. Во-вторых, сдержанная ценовая динамика на электроэнергию и газ последних лет в большинстве энергоемких отраслей практически не сказалась на заметном сокращении их доли затрат в издержках потребителей (таблица 3).

Таблица 3. Доля затрат на энергию¹ в себестоимости по отдельным видам экономической деятельности

Вид деятельности	Код ОКВЭД	2011	2014	2015	2017	2018
I - Экспортоориентированные виды деятельности						
Металлургия	24+25	8,5	8,4	8	8,2	6,2
Черная металлургия		6,7	7,5	6,5	6,4	5,9
Производство чугуна, стали и ферросплавов		7,8	9,0	8,0	7,5	6,9
Производство отливок		8,0	9,4	7,2	7,8	6,6
Цветная металлургия		13,0	9,6	10,2	11,4	10,3
Производство алюминия		23,5	17	17,6	27,8	25,7
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	05+06	3,4	3,3	2,7	2,8	2,1
Добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа		3,0	3,3	3,1	2,8	2,3
Добыча каменного угля, бурого угля и торфа		3,4	2,9	2,7	2,3	2,1
Химическое производство	20+21	11,3	12,1	11,0	11,9	11,5
Производство удобрений и азотных соединений		22,4	24,9	22,2	25,6	21,0
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	17+18	9,1	9,4	8,1	6,7	6,5
Производство кокса и нефтепродуктов	19	1,3	2,2	3,6	3,8	3,7
II - Производства, ориентированные на внутренний рынок						
Машиностроение	26-30,33	2,5	2	2,1	1,89	1,9
Производство машин и оборудования	29+30	2,3	1,9	1,9	1,8	1,8

¹ Газ, электрическая энергия в сумме

Вид деятельности	Код ОКВЭД	2011	2014	2015	2017	2018
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	23	10,6	11,1	10,4	10,4	9,9
Производство цемента		23,9	28,0	26,0	26,1	25,7
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	10-12	2,3	2,0	1,8	1,5	1,9
Производство хлеба и хлебобулочных изделий недлительного хранения		3,7	3,3	3,0	3,2	2,4
Производство резиновых и пластмассовых изделий	22	2,9	3,5	2,9	2,8	2,6
Текстильное и швейное производство	13+14	4,6	4,0	3,5	3,2	3,3
Производство и распределение электроэнергии, газа, воды	D	22,13	22,9	22,2	20,9	20,4
Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	E	-	-	8,9	8,7	7,8
Забор, очистка и распределение воды	36	18	16,6	17,1	17,8	17,7
Сбор и обработка сточных вод	37		10,6	12,2	11,6	12,5
Транспорт		5,1	4,4	3,6	3,5	4,7

Источник: расчеты ИЭРИО на базе данных Росстата

Действительно, существуют виды деятельности и отдельные товарные группы, для которых затраты на энергоносители составляют значимую долю. Однако всеобщее сдерживание цен на энергоресурсы в целях поддержки ограниченного количества производителей несет значительные риски для экономики. К таким рискам относятся отсутствие ресурсов для реализации приоритетных проектов развития инфраструктуры и отсутствие стимулов для инновационного развития в потребляющих секторах.

Сдерживание инвестиционных процессов в энергетике в долгосрочной перспективе может привести к возникновению локальных дефицитов мощности, препятствующих экономическому развитию. Нельзя забывать, что энергетика является крупнейшим заказчиком для других отраслей экономики, и, следовательно, торможение

инвестиционных процессов в ней негативно скажется на состоянии этих отраслей (машиностроение, строительство и др.).

Важно отметить, что конкурентное преимущество в виде сравнительно низких цен на электроэнергию для производителей в России сохраняется и сегодня.

Цены на электрическую энергию в России ниже уровня зарубежных стран. Цена на электроэнергию для промышленных потребителей² в России в 2018 году составила порядка 3,41 руб./кВт.ч., что по среднегодовому курсу ЦБ в 2018 году соответствует 5,42 цента США за кВт.ч. В таблице ниже приведены данные об уровнях цен на электроэнергию для промышленных потребителей по странам-членам OECD, из которых видно, что российский уровень цен для промышленности остается ниже уровня цен развитых стран.

Таблица 4. Конечные цены для промышленных потребителей в 2018 г.

№ п/п	Страна	Цена, центы США за кВт*ч
1	Италия	17,44
2	Япония	16,07
3	Чили	15,86
4	Германия	14,54
5	Словакия	14,12
6	Великобритания	13,91
7	Бельгия	13,65
8	Португалия	13,53
9	Ирландия	12,85
10	Испания	12,75
11	Швейцария	12,20
12	Франция	11,64
13	Австрия	11,02

² Цена для потребителей 4-й ценовой категории с объемом присоединенной нагрузки свыше 10 МВт, подключенных к сети на высоком уровне напряжения, по выборке из 22 субъектов РФ.

№ п/п	Страна	Цена, центы США за кВт*ч
14	Греция	10,44
15	Эстония	10,27
16	Корея	10,03
17	Чехия	9,64
18	Польша	9,56
19	Венгрия	9,43
20	Словения	9,33
21	Нидерланды	9,30
22	Дания	9,30
23	Мексика	8,95
24	Канада	8,40
25	Турция	8,39
26	Люксембург	8,35
27	Финляндия	7,85
28	Швеция	6,98
29	США	6,93
30	Норвегия	6,81
31	Члены OECD	10,65

Источник: база данных OECD³

Международные сравнения цен – один из наиболее дискуссионных вопросов с точки зрения методологии. Результаты простых сравнений крайне чувствительны к валютным курсам. Ряд экспертов проводят сравнения по паритету покупательной способности, определяемым через корзину конечных (потребительских товаров и услуг). Однако нельзя забывать, что энергоемкие потребители продают свои товары,

³ Данные международной экономической организации развитых стран. URL: <https://data.oecd.org/>

преимущественно сырьевые, по экспортным ценам. Ввиду этого должны сравниваться соотношения цен на между этими товарами и энергией и сопоставляться с аналогичными зарубежными соотношениями.

Нет оснований полагать, что в обозримой перспективе дискуссия об уровне цен, приемлемом для российской экономики, прекратится. Со стороны потребителей энергоресурсов по-прежнему будут звучать требования о сдерживании роста цен, со стороны производителей – аргументы о негативном влиянии тарифной политики «сдерживания» на инвестиционные процессы. В этой связи важнейшей задачей представляется организация системного мониторинга тарифной нагрузки на потребителей, учитывающего все перечисленные выше факторы.

По нашему мнению, требуется системная работа по анализу и сопоставлению цен в РФ и на зарубежных рынках, а также выявлению факторов, обуславливающих их различие.

2.2. Регулирование тарифов в энергетике как инструмент социальной политики

Необходимо отметить, что на сегодняшний день цены на электроэнергию для населения в России остаются одними из самых низких.

По уровню цен для населения Россия находится на 44-м месте из 46 анализируемых стран (таблица 5, рисунок 1).

Таблица 5. Конечные цены для населения в 2018 г.

№ п/п	Страна	Цена, центы США за кВт*ч
1	Дания	35,79
2	Германия	35,33
3	Бельгия	32,87
4	Испания	31,15
5	Италия	27,97
6	Португалия	26,78
7	Ирландия	25,68
8	Австралия	24,85
9	Япония	23,89

№ п/п	Страна	Цена, центы США за кВт*ч
10	Австрия	23,02
11	Великобритания	22,90
12	Швейцария	21,20
13	Нидерланды	21,09
14	Франция	20,24
15	Новая Зеландия	20,10
16	Финляндия	19,92
17	Чили	19,70
18	Швеция	19,60
19	Греция	19,58
20	Люксембург	19,14
21	Словения	18,71
22	Чехия	18,32
23	Словакия	18,01
24	Польша	17,21
25	Эстония	15,86
26	Румыния	13,82
27	Хорватия	13,76
28	Норвегия	13,61
29	Литва	12,97
30	США	12,89
31	Венгрия	13,14
32	Молдова	11,45
33	Канада	11,30
34	Корея	11,04
35	Албания	10,47
36	Босния и Герцеговина	10,06

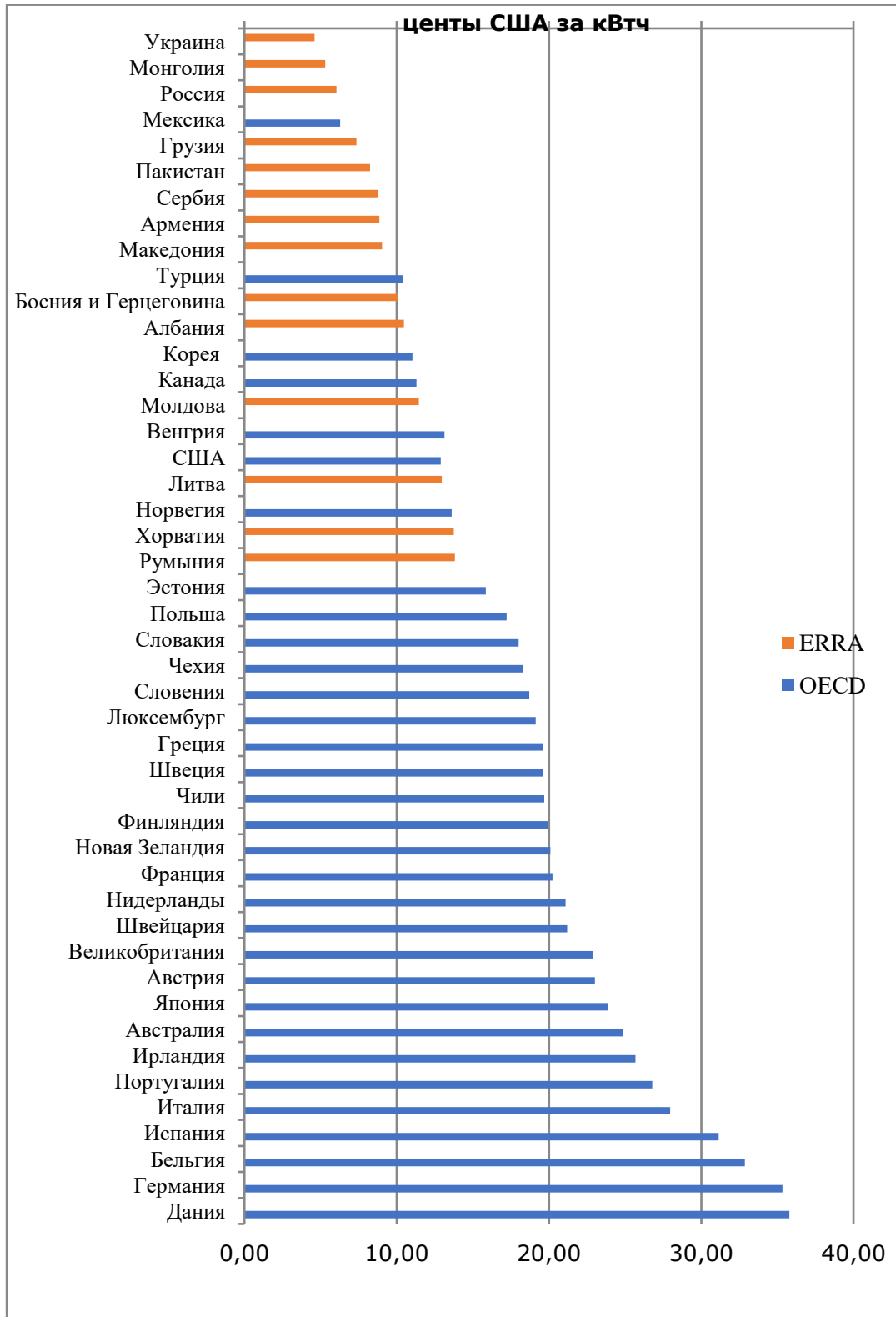
№ п/п	Страна	Цена, центы США за кВт*ч
37	Турция	10,39
38	Македония	9,04
39	Армения	8,86
40	Сербия	8,78
41	Пакистан	8,25
42	Грузия	7,35
43	Мексика	6,29
44	<u>Россия</u>	6,05
45	Монголия	5,31
46	Украина	4,61
47	Европейские страны	23,60
48	Члены OECD	17,22
49	Среднее значение (по выборке стран)	17,14

Источники: базы данных OECD⁴, ERRA⁵

⁴ Данные международной экономической организации развитых стран. URL: <https://data.oecd.org/>

⁵ База данных Региональной ассоциации органов регулирования энергетики (ЭРРА) - добровольной организацией, объединяющей независимые органы регулирования энергетики, в первую очередь, страны Европы, Азии, Африки, Среднего Востока, Южной и Северной Америки. URL: <https://erranet.org/>

Рисунок 1. Сравнение конечных цен для населения за 2018 год



Невысокая стоимость электроэнергии для граждан подтверждается не только сравнением с ценами в зарубежных странах, но и незначительной долей расходов на услуги ЖКХ в структуре расходов домохозяйств: по данным Росстата за 2018 год,

соответствующая доля составляет 9,6% (при этом расходы на электроснабжение в структуре коммунального платежа составляют около 22%).

Созданы разнообразные механизмы поддержки граждан, связанные с использованием электроэнергии:

наличие перекрестного субсидирования, при котором прочие потребители несут дополнительную тарифную нагрузку за население;

получение субсидии на оплату коммунальных услуг (включая электроэнергию) для семей, в доходах которых коммунальные платежи превышает определенную долю,

льготный тариф для населения на присоединение к сетям,

ограничение роста цены на электроэнергию для населения в рамках роста платы граждан за коммунальные услуги в целом.

Несмотря на необходимость минимизации объемов перекрестного субсидирования в электроэнергетике, отмеченную в Прогнозе социально-экономического развития, ограничение темпа изменения совокупного платежа граждан за коммунальные услуги уровнем инфляции позволяет говорить о том, что «сдержанная» политика государства в отношении роста цен на электроэнергию в обозримой перспективе сохранится.

Важно отметить, что сдерживание расходов на электроснабжение является действительно актуальным не для всех домохозяйств (потребность в таком сдерживании определяется уровнем доходов). Учитывая изложенное, представляется актуальным развитие механизмов адресной поддержки, которые в долгосрочной перспективе должно прийти на смену политике общего сдерживания тарифов для населения.

3. Обзор тарифных решений в энергетике на 2020 год

Регулирование тарифов в электроэнергетике осуществляется на федеральном и региональном уровнях. ФАС России принимает тарифные решения в отношении оптового рынка электроэнергии (мощности), инфраструктурных организаций, а также предельные уровни тарифов на услуги по передаче электроэнергии, предельные цены на электроэнергию для населения.

К компетенции региональных органов тарифного регулирования отнесено формирование фиксированных цен на электроэнергию для населения с установленной законом дифференциацией, утверждение единых (котловых) тарифов на услуги по

передаче электроэнергии, сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков, формирование плановой необходимой валовой выручки и тарифов сетевых организаций и гарантирующих поставщиков, а также ряд иных решений.

Тарифные решения на 2020 год приняты в рамках обозначенных в Прогнозе ограничений (в том числе по плате граждан за коммунальные услуги). Согласно решениям, принятым на текущую дату, тарифы в 2020 году изменятся 1 раз с 1 июля 2020 года.

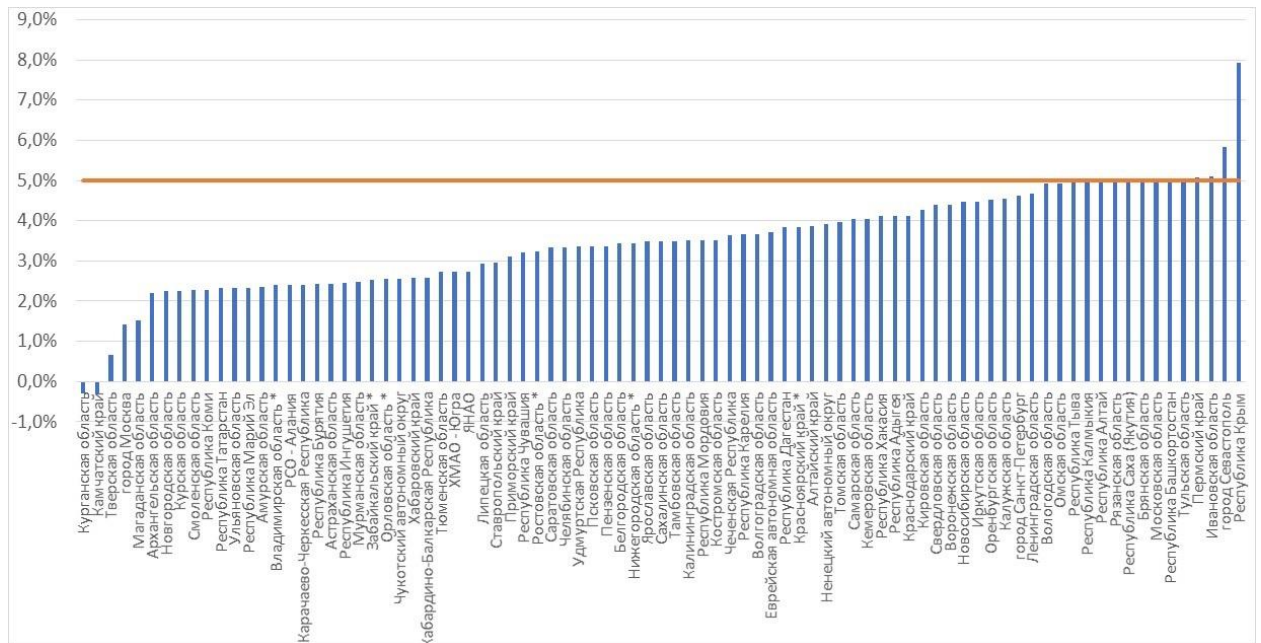
3.1. Цены на электроэнергию для населения

Предельные тарифы на электрическую энергию для населения на 2020 год утверждены приказом Федеральной антимонопольной службы от 11 октября 2019 г. №1338/19.

Выявлены следующие тенденции федеральной тарифной политики в отношении категории потребителей «население»:

- Лишь в небольшом количестве регионов рост предельного максимального тарифа во втором полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 года превышает обозначенные в Прогнозе 5%. В большей части субъектов РФ приняты более низкие темпы роста тарифов (рисунок 2).
- В абсолютном большинстве регионов наблюдается сокращение (по сравнению с 2019 годом) разницы между предельным максимальным и минимальным уровнем тарифов (рисунок 3). Другими словами, возможности субъектов РФ по реализации гибкой тарифной политики в отношении граждан (в том числе в части объемов перекрестного субсидирования) снижаются.

Рисунок 2. Изменение предельных максимальных тарифов на электрическую энергию для населения во втором полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем во втором полугодии 2019 года

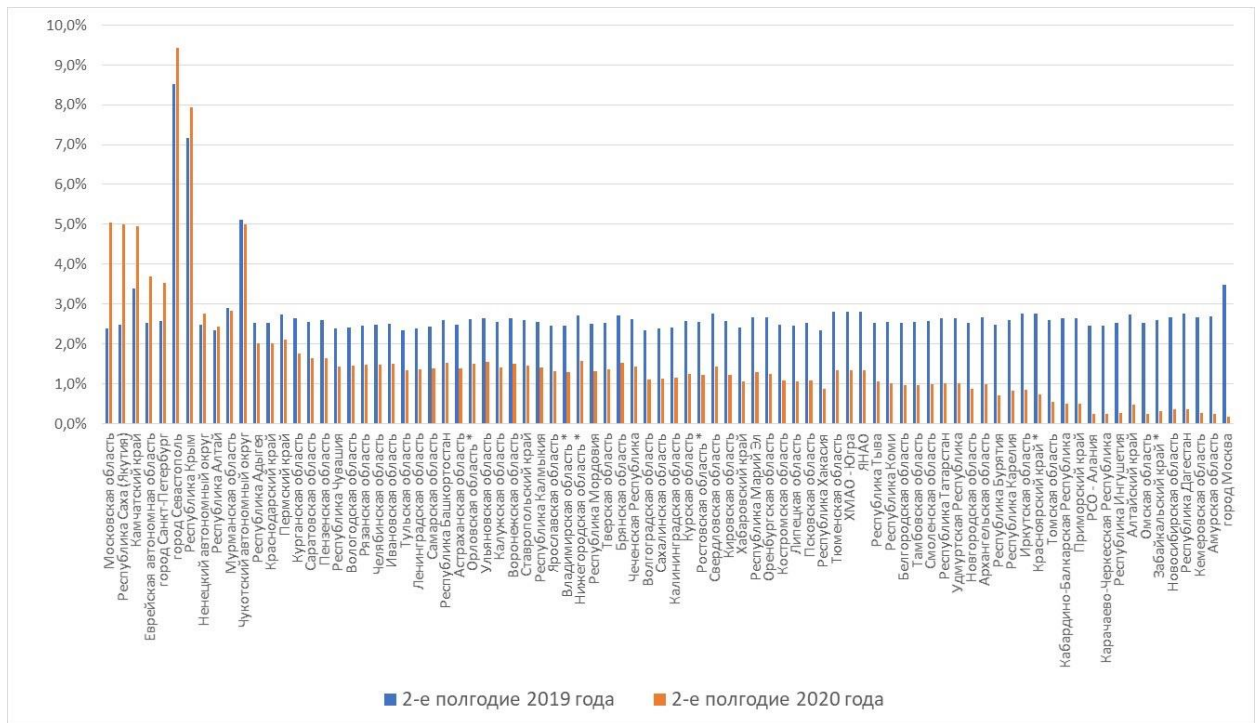


Примечания:

- 1) Для регионов, отмеченных знаком «*», исчислено в отношении тарифов на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы.
- 2) С учетом НДС

Источник: расчеты Института на основании приказов ФАС России от 12 ноября 2018 г. №1544/18 и от 11 октября 2019 г. №1338/19

Рисунок 3. Превышение предельного максимального тарифа над предельным минимальным для населения в 2019 и 2020 годах



Примечания:

- 1) Для регионов, отмеченных знаком «*», исчислено в отношении тарифов на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы.
- 2) На диаграмме не представлена Магаданская область (превышение предельного максимального тарифа над предельным минимальным в 2019 году 3,4%, в 2020 году 53,3%)
- 3) С учетом НДС

Источник: расчеты Института на основании приказов ФАС России от 12 ноября 2018 г. №1544/18 и от 11 октября 2019 г. №1338/19

В логике Прогноза социально-экономического развития приняты и тарифные решения регионов. Региональная тарифная политика в отношении населения характеризуется следующими тенденциями:

- Рост цен для населения во втором полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 года не превышает обозначенные в Прогнозе 5% в абсолютном большинстве субъектов РФ (рисунок 4).
- Сохраняется регионы, в которых цены устанавливаются ниже предельного максимального уровня, утвержденного ФАС России (рисунок 5). В 51 субъекте РФ утвержденная цена ниже предельного максимального тарифа более чем на 1 копейку, из них в 21 субъекте РФ отклонение от предельного максимального тарифа составляет 5 и более копеек. Тарифная политика в ряде субъектов РФ имеет

ярко выраженную социальную направленность: предельный максимальный уровень тарифа не достигается при росте цен менее 5% и увеличении перекрестного субсидирования населения (рисунок 6).

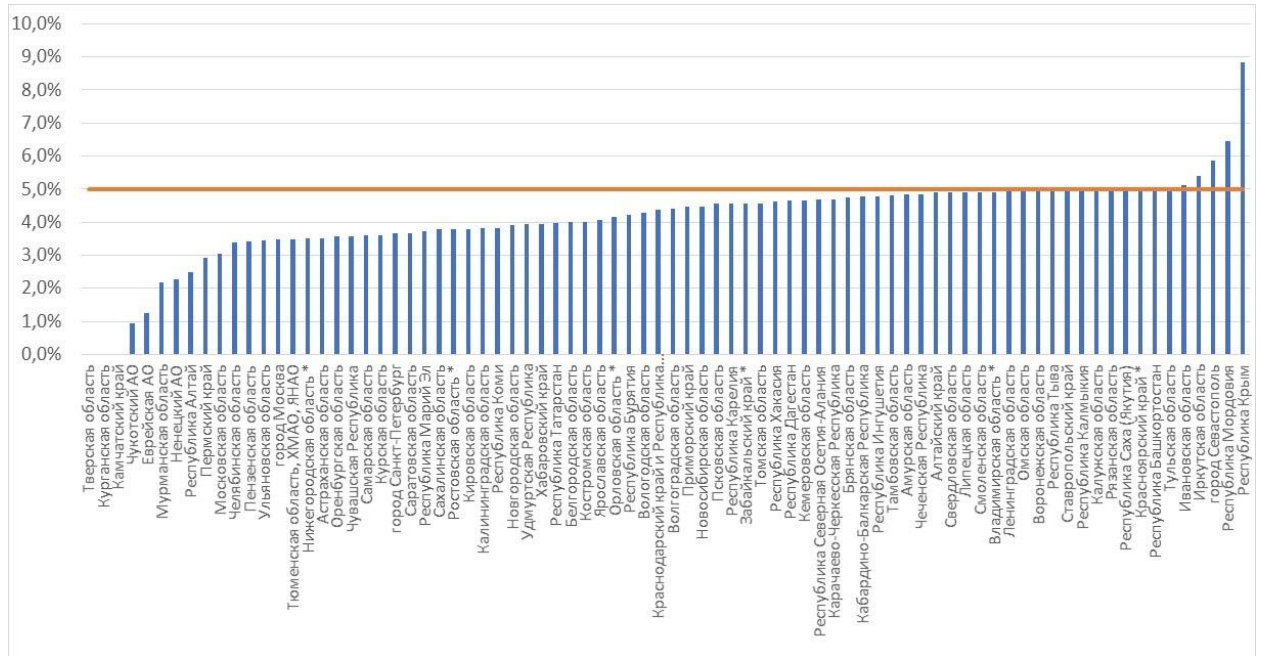
- Лишь небольшая часть регионов использует предусмотренные нормативными и методическими документами возможности для проведения гибкой политики дифференциации цен для населения:
 - в 6 субъектах РФ⁶ установлена социальная норма потребления;
 - в 13 субъектах РФ⁷ применяются коэффициенты дифференциации цен для сельского населения, для городских домов, оборудованных электроплитами, превышающие «традиционные» 0,7 (из них только в 6 субъектах РФ в части сельского населения⁸).
- Имеет место довольно сильный «разброс» цен для населения по субъектам РФ (рисунок 5).

⁶ Владимирская, Орловская, Ростовская, Нижегородская области, Красноярский и Забайкальский края

⁷ Архангельская, Вологодская, Псковская, Иркутская, Новосибирская, Сахалинская области, Алтайский, Забайкальский, Приморский края, Ненецкий АО, города Москва и Севастополь, Республика Крым.

⁸, Новосибирская, Сахалинская области, Алтайский край, город Севастополь, Республика Крым. При этом в Архангельской области с 2020 года отдельная цена для сельского населения (в централизованной зоне энергоснабжения) не установлена.

Рисунок 4. Изменение цен на электрическую энергию для населения во втором полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем во втором полугодии 2019 года

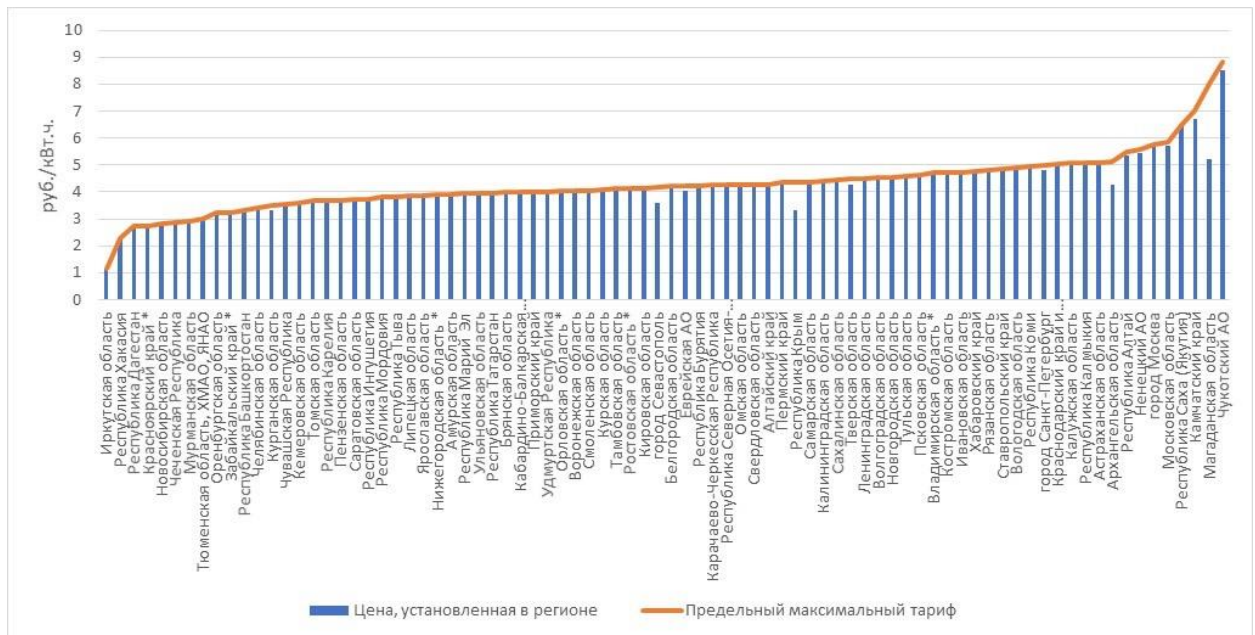


Примечания:

- 1) Исчислено в отношении одноставочных цен на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электроплитами
- 2) На графике не отражены регионы, в которых наблюдается снижение цен (Магаданская, Архангельская области), обусловленное в том числе изменением принципов дифференциации цен для группы «население» в рамках действующих методических правил
- 3) Для регионов, отмеченных знаком «*», исчислено в отношении цен на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы
- 4) Для Республики Крым исчислено в отношении цен на электроэнергию за объем, потребленный до 150 кВт.ч. в месяц (в регионе установлено изменение цены по «порогам» объема потребления)
- 5) С учетом НДС

Источник: расчеты Института на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования

Рисунок 5. Отклонение цен на электрическую энергию для населения во втором полугодии 2020 года от предельных максимальных тарифов, утвержденных ФАС



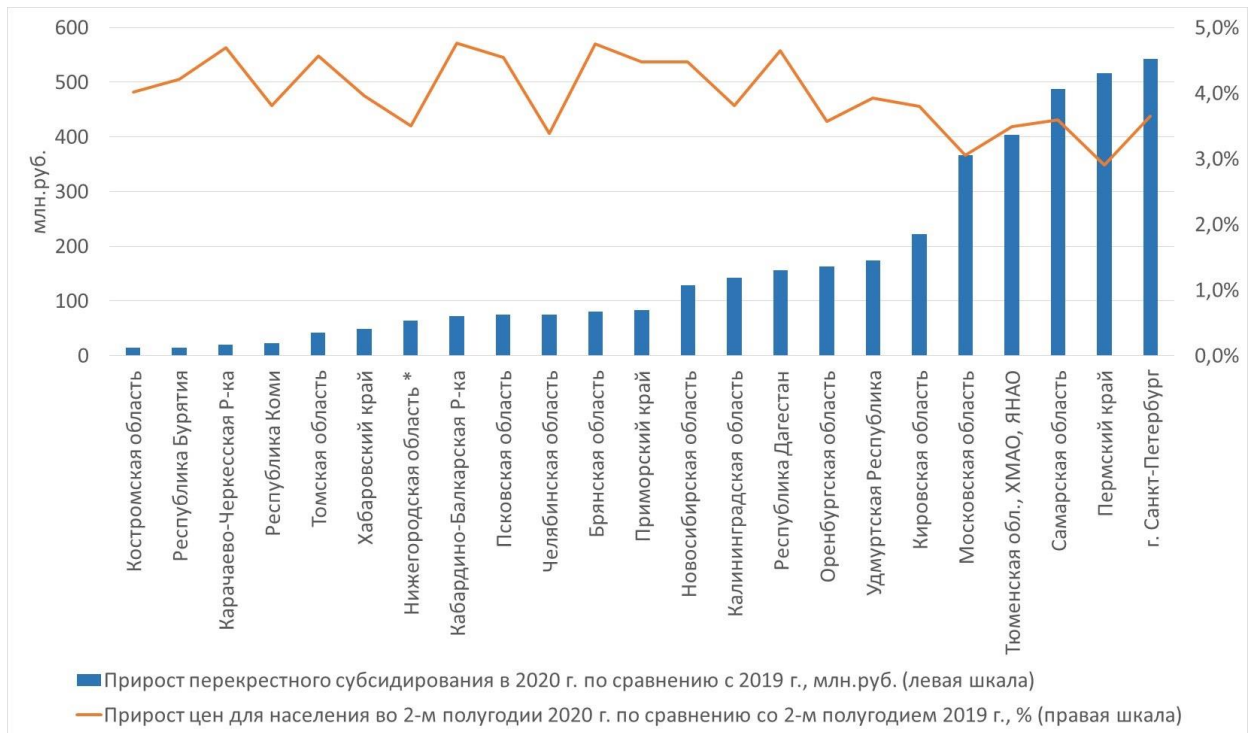
Примечания:

1) «Цена, установленная в регионе» - это одноставочная цена на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электроплитами. Для регионов, отмеченных знаком «*» - на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы. Для Республики Крым - цена на электроэнергию за объем, потребленный до 150 кВт.ч. в месяц (в регионе установлено изменение цены по «порогам» объема потребления)

2) С учетом НДС

Источник: расчеты Института на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования и Приказа ФАС России от 11 октября 2019 г. №1338/19

Рисунок 6. Субъекты РФ, в которых наблюдается рост перекрестного субсидирования свыше 10 млн.руб. при условиях недостижения предельного максимального уровня тарифов и роста цены для населения в размере 5%



Примечания:

- 1) Прирост цен для населения исчислен в отношении одноставочных цен на электроэнергию, потребляемую городским населением, в домах, не оборудованных электроплитами
- 2) Для регионов, отмеченных знаком «*», исчислено в отношении цен на электроэнергию, потребляемую в пределах социальной нормы
- 3) На графике не отражены регионы, в которых соблюдается хотя бы одно из следующих условий
 - утвержденная цена соответствует предельному максимальному уровню тарифа;
 - прирост цены для населения составляет 5% и выше;
 - объем перекрестного субсидирования не увеличивается или увеличивается незначительно в пределах 10 млн.руб.;
 - перекрестное субсидирование отсутствует (Сахалинская область, Республика Крым, г.Севастополь);
 - раскрытие информации в тарифных решениях не позволяет в полном объеме проанализировать динамику перекрестного субсидирования (РСО-Алания, Курганская область, Чеченская Республика, Магаданская область, Камчатский край, Чукотский АО, Ненецкий АО);
 - изменение принципов дифференциации цен для группы «население» в рамках действующих методических правил не позволяет в полном объеме проанализировать динамику цен (Архангельская область).
- 4) С учетом НДС

Источник: расчеты Института на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования

3.2. Тарифные решения в отношении оптового рынка электроэнергии (мощности)

Федеральная антимонопольная служба утверждает индикативные цены на электроэнергию (мощность), покупаемую с оптового рынка для обеспечения нужд

населения и приравненных к нему категорий потребителей. Такие цены определены и в целях поставки «прочим» потребителям в отдельных частях ценовых зон оптового рынка, в которых установлены особенности функционирования оптового и розничных рынков.

Индикативная цена на электроэнергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей в субъектах РФ, входящих в Первую ценовую зону оптового рынка энергии и мощности, в 2020 году не претерпела изменений в сравнении с ценой годом ранее (2-е полугодие 2019 г.), кроме г. Москва (+5,6%). Индикативные цены на электроэнергию и на мощность для населения в субъектах РФ, относящихся ко Второй ценовой зоне оптового рынка, в 2020 году выросли одинаково - на 6,3% по отношению к 2019 г.

Индикативные цены на электроэнергию и на мощность для покупателей в отдельных частях ценовых зон оптового рынка, в которых установлены особенности функционирования оптового и розничных рынков, в 2020 году выросли одинаково - на 5,6%. При этом индикативная цена на электроэнергию для таких покупателей в 2020 г. остается выше, чем средние индикативные цены для населения и приравненных к нему категорий потребителей.

Цены (тарифы) на электроэнергию (мощность), поставляемую в ценовых зонах оптового рынка производителями электроэнергии (мощности) по регулируемым договорам (РД) - договорам, заключенным с гарантирующими поставщиками (энергоснабжающими, энергосбытовыми организациями), к числу покупателей которых относится население и (или) приравненные к нему категории потребителей, также утверждаются Федеральной антимонопольной службой.

Динамика установленных на 2019-2020 гг. цен на электроэнергию, поставляемую по РД тепловыми станциями, разнонаправлена и демонстрирует как снижение цены по ряду поставщиков (всего 49 поставщиков с отрицательной динамикой цены), так и ее прирост, который варьируется (296 поставщиков с приростом цены). Среднее значение прироста цены на электроэнергию по РД в 2020 году по всем поставщикам оптового рынка составило 3,4% (за исключением поставщиков, функционирующих в отдельных частях ценовых зон ОРЭМ, для которых установлены особенности функционирования оптового и розничных рынков).

Цена на электроэнергию по РД, установленная для станций АО «Концерн Росэнергоатом» на 2020 год, в среднем на 8,2% выше уровня 2019 года. Средний прирост

цен на электроэнергию по РД, поставляемую гидростанциями – субъектами оптового рынка, составил 12,2% за аналогичный период.

Цены на мощность по РД, установленные на 2020 год для поставщиков – тепловых станций (кроме работающих в отдельных частях ценовых зон ОРЭМ, для которых установлены особенности функционирования) выросли в среднем на 2,8%. Цена на мощность по РД на 2020 год для станций АО «Концерн Росэнергоатом» установлена в среднем на 3,7% выше уровня 2019 года. Соответствующий показатель прироста цены мощности, поставляемой по РД, для гидростанций (ГЭС «РусГидро», «ТГК-1», «ЕвроСибЭнерго-Гидрогенерация» и др. компаний) в 2020 году составил 4,6%.

ФАС определяет и цены на электроэнергию (мощность), поставляемую в неценовых зонах оптового рынка. Для поставщиков, осуществляющих деятельность в неценовых зонах рынка, прирост цены на электроэнергию по РД в 2020 г. составил 9,1%, на мощность – 12,1% по сравнению с 2019 годом.

Цены на электроэнергию, производимую с использованием генерирующих объектов, поставляющих мощность в вынужденном режиме в целях обеспечения надежного электроснабжения потребителей, утвержденные ФАС на 2020 год, выросли в среднем на 1,9% к 2019 году. Цены на мощность для большинства этих поставщиков не претерпели изменений за рассматриваемый период, однако в ряде случаев были снижены или, напротив, выросли.

Прирост цен на электроэнергию для станций, поставляющих мощность в вынужденном режиме в целях обеспечения надежного теплоснабжения потребителей, в 2020 году составил 3,2%. Цены на мощность у большинства таких поставщиков в 2020 году не изменились, за исключением нескольких станций, цены для которых были утверждены со снижением.

Цены на мощность, поставляемую по договорам купли-продажи (поставки) в 2020 году на оптовый рынок электроэнергии (мощности) с использованием новых объектов АЭС и ГЭС (АО «Концерн Росэнергоатом» и ПАО «РусГидро», всего 13 объектов), установлены ФАС в среднем на 6,5% ниже, чем в 2019 году.

3.3. Тарифы на услуги по передаче электроэнергии

Предельные тарифы на услуги по передаче электроэнергии на 2020 год утверждены приказами Федеральной антимонопольной службы от 14 ноября 2019 г. №1508/19 («прочие» потребители) и №1509/19 (население).

Отмечены следующие тенденции федеральной тарифной политики в отношении сетевых тарифов.

В большинстве регионов рост предельного максимального тарифа на услуги по передаче во втором полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 года (рисунок 7) не превышает обозначенных в Прогнозе параметров (одновременно и для прочих потребителей не превышает 3%, и для населения не превышает 5%). Такая тенденция наблюдается на фоне введенного в 2019 году запрета на превышение предельных уровней тарифов без согласования с ФАС России, связанного с реализацией инвестиционных программ. То есть при сочетании определенных условий⁹, тарифы на услуги по передаче электроэнергии в отдельных регионах должны быть установлены со снижением.

По результатам анализа тарифов на услуги по передаче электроэнергии для «прочих» потребителей, принятых региональными регулирующими органами, наблюдается следующая картина.

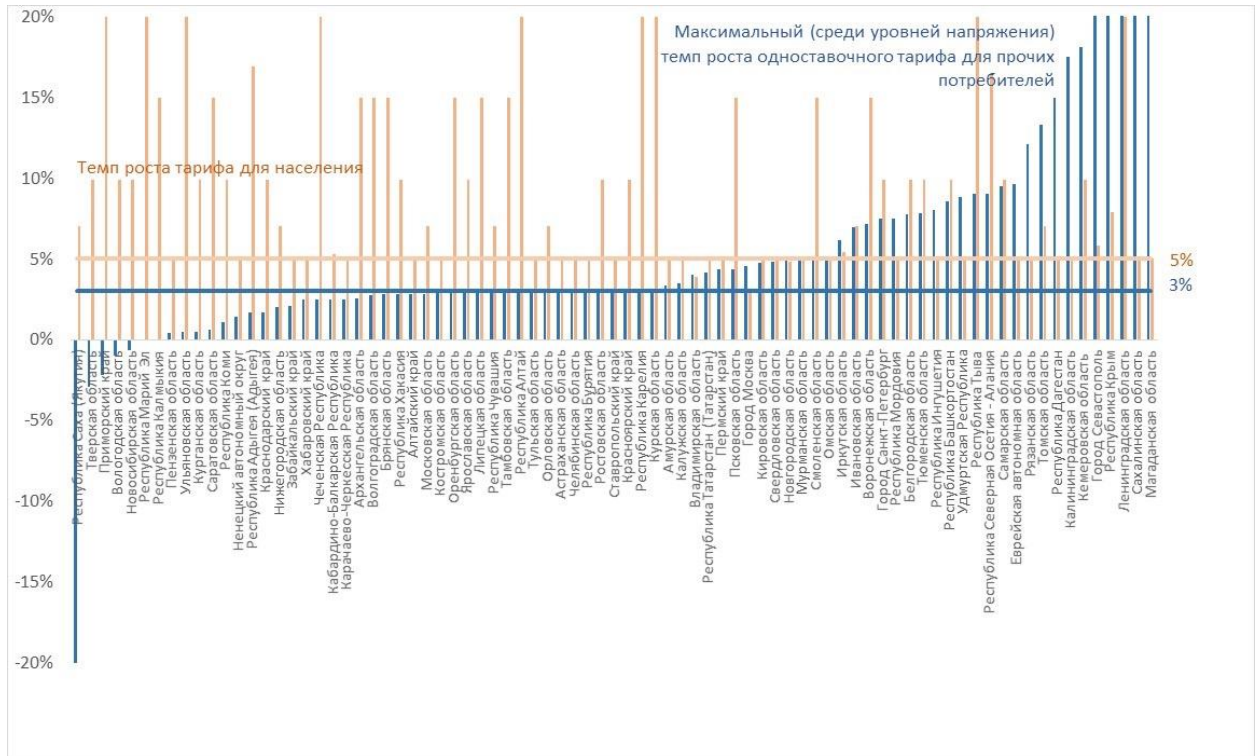
- Снижение тарифов во 2-м полугодии 2020 года по сравнению со 2-м полугодием 2019 года (хотя бы по одному из уровней напряжения) отмечается в 22-х субъектах РФ, из них в 16-ти регионах снижение коснулось потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 3-х субъектах РФ снижение тарифов коснулось потребителей всех уровней напряжения.
- Рост тарифов во 2-м полугодии 2020 года по сравнению со 2-м полугодием 2019 года (хотя бы по одному из уровней напряжения) свыше обозначенных в Прогнозе 3% имеет место по 39 субъектам РФ, из них в 18-ти регионах опережающий рост коснулся потребителей высокого уровня напряжения (промышленность). В 15-ти субъектах РФ опережающий рост затронул потребителей всех уровней напряжения.

«Разброс» тарифов на услуги по передаче электроэнергии, обусловленный региональными особенностями отрасли, остается существенным: как по ценовым ставкам в целом, так и по соотношению тарифов между уровнями напряжения (см. рисунок 8).

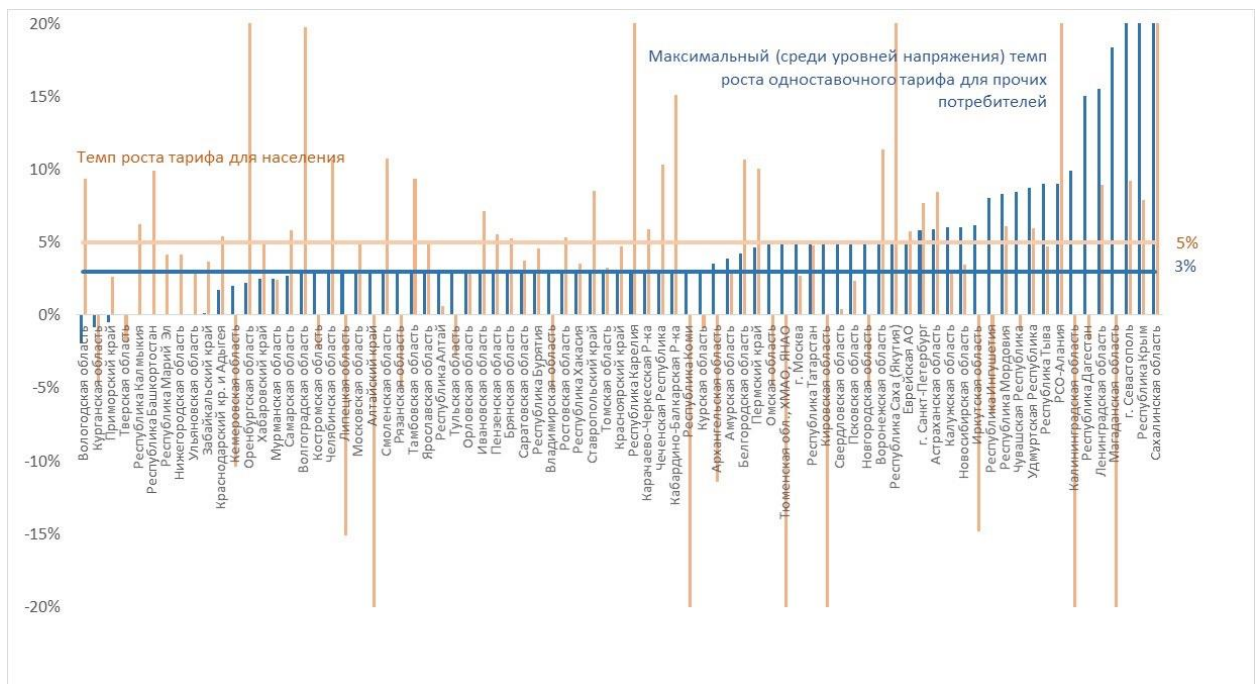
⁹ Уровень тарифа 2019 года установлен выше предельного максимального и получен отказ в согласовании на 2020 год

Рисунок 7. Темп тарифов на услуги по передаче электроэнергии во 2-м полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным показателем на 2-е полугодие 2019 года

ПРЕДЕЛЬНЫЕ



УСТАНОВЛЕННЫЕ В РЕГИОНАХ

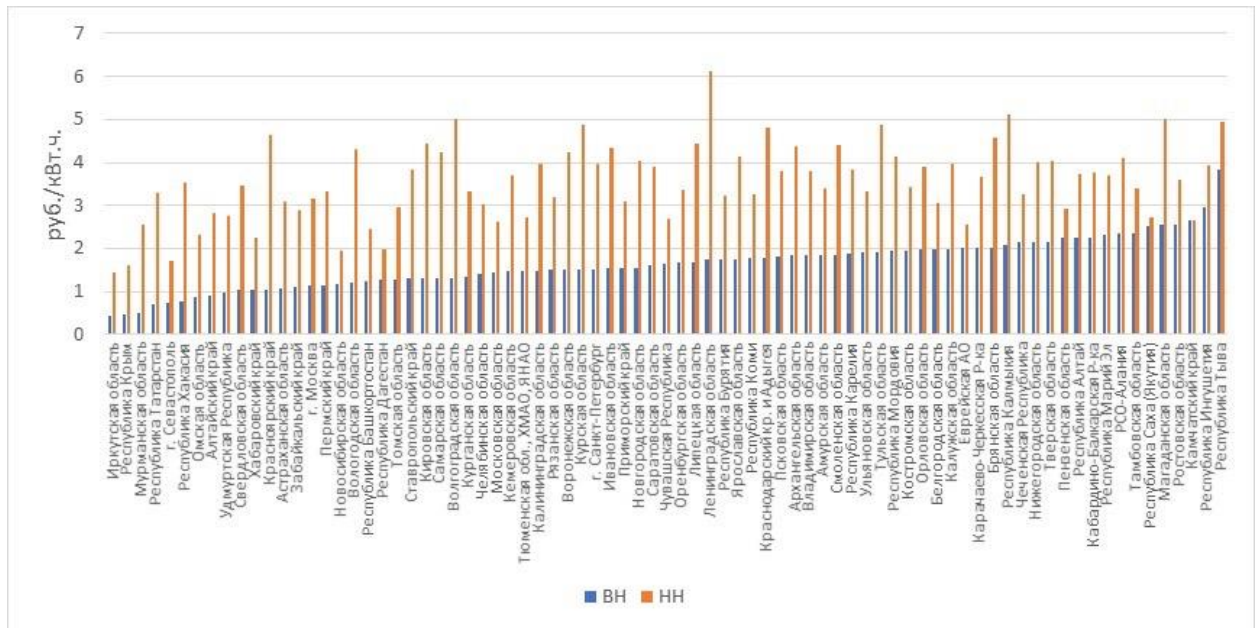


Примечания:

- 1) Рост (снижение) свыше 20% показано с потерей точности.
- 2) Для "прочих" потребителей показан максимальный рост (среди четырех ставок по уровням напряжения) одноставочных тарифов. Рост среднего тарифа ниже.

Источник: расчеты Института на основании приказов ФАС России от 13 декабря 2018 г. №1764/18, от 19 декабря 2018 г. №1819/18, от 14 ноября 2019 г. №1508/19 и №1509/19, решений региональных органов тарифного регулирования

Рисунок 8. Тарифы на услуги по передаче электроэнергии во 2-м полугодии 2020 года, утвержденные в регионах



Примечания:

1) На графике не представлены регионы, в которых отсутствует дифференциация тарифа по уровням напряжения ВН и (или) НН в силу особенностей организации энергосистем (Сахалинская область, Чукотский и Ненецкий АО).

Источник: расчеты Института на основании тарифных решений региональных органов тарифного регулирования

Приложение 1. Оценка вклада услуг ЖКХ в стоимость потребительской корзины методом прямого счета

Рост тарифов на коммунальные услуги для населения в целом и их вклад в инфляцию

Показатели	2002	2005	2009	2012	2016	2017	2018	2019
Прирост потребительских тарифов на коммунальные услуги, декабрь к декабрю % (данные Росстата)	48	32	23	10	5,3	4,6	4,1	5,1
Доля коммунальных услуг в составе потребительской корзины ИПЦ, %	5,1%	5,6%	5,2%	6,3%	5,7%	5,9%	6,3%	6,4%
Вклад роста тарифов в фактическую инфляцию (ежегодный) в процентных пунктах	2,4	1,75	1,2	0,6	0,3	0,27	0,26	0,33
в % от инфляции	15,9%	16%	13,5%	9,7%	5,6%	10,7%	6,1%	10,9%
Справочно:								
ИПЦ, прирост декабрь к декабрю, факт	15,1	10,9	8,8	6,6	5,4	2,5	4,3	3,0
Прогноз на соответствующий год, утвержденный Правительством России	11-13	8-9	13	5-6	6,4	4,0	4,0	4,0

Рост тарифов на отдельные коммунальные услуги для населения и их вклад в инфляцию

Показатели		2002	2005	2009	2012	2016	2017	2018	2019
Электро-снабжение	Прирост цен*, %	36	18	25	5,9	5,8	4,1	3,9	4,2
	Доля в структуре ИПЦ, %	1,2%	1,1%	0,9%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%
	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,4	0,2	0,23	0,07	0,07	0,05	0,06	0,06
Газ сетевой	Прирост цен*, %	38	27	25	14	1,1	4,3	3	3,7
	Доля в структуре ИПЦ, %	0,4%	0,4%	0,45%	0,6%	0,7%	0,7%	0,75%	0,7%
	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,2	0,11	0,11	0,09	0,01	0,03	0,02	0,03
Отопление и горячее водоснабжение	Прирост цен*, %	58	37	23	11	7,7	4,3	4	4
	Доля в структуре ИПЦ, %	2,5%	3%	2,7%	3,2%	2,7%	2,8%	3,1%	3%
	Вклад в ИПЦ, п.п.	1,5	1,1	0,6	0,3	0,15	0,12	0,12	0,12
Холодное водоснабжение и водоотведение	Прирост цен*, %	50	36	23	11,4	7,2	6,2	5,3	5,4
	Доля в структуре ИПЦ, %	0,8%	0,9%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%

Показатели		2002	2005	2009	2012	2016	2017	2018	2019
	Вклад в ИПЦ, п.п.	0,4	0,34	0,24	0,13	0,07	0,06	0,06	0,06

* *потребительские цены*

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Институт экономики и регулирования инфраструктурных отраслей

101000, Москва, Мясницкая ул., 20

Тел.: +7 (495) 772-95-90, доб. 23-597, 23-596

<https://ipcrem.hse.ru>, e-mail: ipcrem@hse.ru