

Проблемы перекрёстного субсидирования в газовой отрасли России

Н.Ю. СВИТЫЧ, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск. E-mail: nataliasvitich@ngs.ru

В статье проанализированы проблемы перекрёстного субсидирования по различным направлениям деятельности в газовой отрасли России. Автор предлагает, в рамках стратегии оптимизации рыночных отношений, такое решение проблемы, которое сделает данный вид деятельности привлекательным для новых участников, но при этом сохранит его социальную направленность.

Ключевые слова: газовая отрасль, естественная монополия, перекрестное субсидирование, выпадающие доходы, розничная цена газа, оптовая цена газа

Причины перекрестного субсидирования

Перекрестное субсидирование газовой отрасли появилось в России в 1990-х годах. Главным механизмом его реализации являются единые «котловые» тарифы, которые устанавливаются на региональном уровне исполнительными органами власти и существенно различаются в зависимости от категории потребителя [1]. Органы государственной власти безуспешно пытаются устранить это явление, поскольку их действия направлены в первую очередь на ликвидацию последствий ситуации, а не на искоренение первопричин, заключающихся в том, что в основе перекрестного субсидирования лежат выпадающие при поставках ресурса населению доходы газовой отрасли (т.е. недополученные не по вине компании) [2]. Поскольку это – социально значимый процесс, возникает эффект перекрестного субсидирования, когда убытки покрываются за счет реализации газа промышленным потребителям. Однако чем выше уровень газификации населения и больше газораспределительных организаций на территории региона, тем больше выпадающих доходов у предприятий отрасли. Убыточные виды деятельности непривлекательны для новых участников рынка, поэтому в нефтегазовом секторе нужно создать условия для развития конкурентных отношений [3].

В России при реализации газа населению выпадающие доходы регулируются недостаточно (процесс описан в Методических указаниях по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению [4]). Там есть лишь упоминание о том, что выпадающие доходы могут быть включены в состав розничной цены будущего периода. Единый порядок расчета таких доходов и параметры, учитывающие социальную значимость поставок, в нормативно-правовой базе РФ не определены, что приводит к расхождениям в расчетах показателя, сложности исключения посторонних факторов и т. п. При этом на протяжении нескольких лет государство провозглашает важность сокращения перекрестного субсидирования между промышленными потребителями газа и населением, что требует не просто снижения уровня выпадающих доходов, а устранения причины их возникновения. Таким образом, **государство определяет курс для дальнейших действий, но не обозначает, что делать участникам рынка.**

Для создания конкурентных отношений на рынке поставок природного газа требуется создать механизм, предотвращающий убытки, которые возникают у поставщика по причинам, не зависящим от него [5]. Баланс интересов поставщика и потребителей в данном вопросе возможен при детализации государственного регулирования [6]. Развитие конкурентных отношений реально только при существовании перспективы получения прибыли по основному виду деятельности – продаже газа. Поскольку выпадающие доходы возникают при ограничениях в уровне розничных цен, которые не покрывают затраты, а элементы затрат также регулируются государством, решение проблемы должно носить централизованный характер. **Именно выпадающие доходы поставщиков природного газа – основа для возникновения эффекта перекрестного субсидирования.** С одной стороны, государство ограничивает рост коммунальных тарифов (розничную цену природного газа), а с другой – поощряет появление новых газораспределительных организаций с незначительной протяженностью сетей и высоким тарифом [7]. Для устранения проблемы необходима согласованность действий органов власти различного уровня в области тарифного регулирования газовой отрасли.

Перекрестное субсидирование между населением и промышленными потребителями

Ключевые причины перекрёстного субсидирования между этими категориями – неравномерность тарифов на транспортировку по газораспределительным сетям и необходимость держать розничную цену газа на социально доступном уровне.

Размер тарифа на транспортировку устанавливается на федеральном уровне и напрямую зависит от протяженности сетей и количества природного газа [7]. Из-за особенностей технологического процесса у потребителя нет возможности выбора сетей, поэтому транспортировщик является естественным монополистом. Поставщик газа становится заложником данной ситуации, потому что тариф на транспорт включен в состав розничной цены газа, а расчеты с транспортировщиком осуществляет поставщик. Усугубляется ситуация тем, что в розничную цену закладывается средний показатель тарифа на транспорт. Таким образом, устранить эффект перекрестного субсидирования можно за счет: 1) разработки и реализации мер по снижению тарифов на транспорт природного газа; 2) достижения минимального уровня доходности поставок газа населению, в целях развития конкурентных отношений на этом рынке.

В настоящее время отечественная нормативно-правовая база не регламентирует порядок расчета выпадающих доходов. Потребность в разработке унифицированного подхода вызвана тем, что на доходность реализации газа населению влияют не только фиксированные тарифы, но и особенности финансово-хозяйственной деятельности поставщика.

Например, на рынке поставок природного газа существует так называемый разбаланс: когда объемы реализованного газа и приобретённого поставщиком не совпадают. Разбаланс может быть вызван предстоящим изменением цены реализации газа, когда потребители (население) стараются заранее оплатить ресурс по старым ценам, при этом завышая передаваемые показания. (Кстати, поставщик может проконтролировать данную ситуацию при помощи осмотра измерительных приборов и фиксации показаний в конце отчетного периода.) Федеральная служба по тарифам России в информационном письме [8] выделила целый ряд причин разбаланса:

1) отклонение объемов фактического потребления газа населением от утвержденных нормативов;

2) погрешность измерений приборов учета газа у промышленных потребителей и населения и существующие проблемы с приведением измеряемых объемов газа к нормальным условиям;

3) отклонение объемов фактического расхода газа газораспределительных организаций на технологические нужды от объема, рассчитанного по действующим нормам и зафиксированного в договоре поставки;

4) проведение аварийных и внеплановых ремонтных работ;

5) технологические потери газа в системах газораспределения;

6) несоблюдение технологического режима транспортировки газа.

Отсюда появляется разделение зон ответственности за возникшие потери: например, на финансовый результат поставщика относятся убытки (или прибыль), полученные от разбаланса вследствие первых двух причин, а в остальных случаях ответственность несет транспортировщик. Однако при расчете розничных цен данная ситуация должна быть исключена, иначе финансовая нагрузка станет дополнительным бременем для потребителей.

По мнению автора, если систематически возникают выпадающие доходы, то должны существовать унифицированные методики их расчета, исключающие внешние факторы, которые могут стать дополнительным бременем для потребителей. Следует также сформировать концепцию компенсации таких убытков (например, через доходы будущих периодов или из средств бюджета).

Перекрестное субсидирование групп промышленных потребителей

Модель перехода от государственного регулирования оптовых цен на газ к тарифам на транспортировку по магистральным газопроводам заложена в законодательстве [9]. В переходный период применяется формула оптовой цены природного газа, которая включает среднюю равнодоходную цену по Единой системе газоснабжения, скорректированную на два вида коэффициентов:

- понижающий, который приводит в соответствие реальный рост цен на газ и средние параметры ежегодного изменения цен на газ, поставляемый промышленным потребителям России;
- формирующий региональную (в разрезе ценовых поясов) дифференциацию.

В последнем случае государством заложен явный элемент перекрестного субсидирования, поскольку коэффициент дифференциации удовлетворяет следующему условию: сумма произведений объемов реализации газа в разрезе ценовых поясов

на соответствующие коэффициенты равна общему объему реализации газа в стране (плановые показатели) [10].

Фактически оптовая цена природного газа формируется из нескольких составляющих, однако в регулируемом сегменте в ней остается тариф на транспортировку по магистральным газопроводам.

Например, законодатель пытается компенсировать расходы на поставку газа на менее привлекательные рынки за счет увеличения цены для потребителей, расположенных в непосредственной близости к месторождениям. В условиях формирования конкурентных отношений этот подход имеет слабые стороны. В районах с развитой инфраструктурой есть независимые поставщики, которые реализуют газ по свободным ценам, занимая доминирующее положение, вытесняя регулируемого поставщика на менее привлекательные рынки. Это сдерживает развитие экономически обоснованной конкуренции на региональных рынках, дискриминируя потребителей регулируемого газа, расположенных в непосредственной близости к месторождениям.

Одно из возможных решений этой проблемы – выделение транспортировки природного газа по магистральным газопроводам в самостоятельный, регулируемый для всех участников рынка элемент тарифной политики. Сейчас такой тариф регулируется только для независимых поставщиков, чтобы исключить неравноправие доступа к Единой системе газоснабжения. Создание единых параметров для всех участников рынка позволит обеспечить сопоставимые условия не только для независимых поставщиков, но и для монополиста. В то же время оптовая цена, очищенная от тарифа на транспорт, может быть дифференцирована коэффициентами, учитывающими зависимость не от удаленности территории, на которой расположены потребители, а от сложности добычи на конкретном месторождении.

Централизованное решение проблемы – путь к оптимизации системы

В основе проблемы перекрестного субсидирования в газовой отрасли лежит несовершенство формирования тарифов и цен. Следовательно, требуется комплексный централизованный подход к поиску решения проблемы.

По мнению автора, нормативно-правовая база формирования розничной цены проработана недостаточно детально. Предлага-

ется расширить и конкретизировать порядок действий в ситуации возникновения выпадающих доходов, поскольку именно они являются первопричиной перекрестного субсидирования между промышленными потребителями и населением, а также сдерживают развитие конкурентных отношений из-за убыточности вида деятельности.

Предлагается также «очистить» оптовую цену природного газа от издержек на транспортировку по магистральным газопроводам, при этом унифицировав тарифную политику в данной области для всех поставщиков, а не только для независимых. По мнению автора, оптовая цена природного газа должна зависеть не от удаленности потребителя, а от сложности добычи на том или ином месторождении, поскольку это напрямую влияет на себестоимость полученного топлива и, как следствие, на доходность.

Такой подход позволит развивать конкурентные отношения в газовой отрасли, будет стимулировать внедрение новых технологических решений. Сокращение регулируемого сегмента и увеличение количества участников рынка в добыче природного газа неразрывно связаны с развитием конкуренции. Вопрос создания благоприятных условий для появления новых компаний на рынке при сокращении доли существующего крупного игрока является дискуссионным. Такие решения могут быть найдены в рамках изменения направлений и формата государственного регулирования, в том числе налогового.

Стратегически рынок добычи газа должен функционировать с учетом равных условий для добывающих компаний. Месторождения с высокой себестоимостью природного газа, которая формирует неконкурентоспособную оптовую цену на сегодняшний день, могут быть востребованы в перспективе при появлении дефицита энергоресурсов или внедрении новой технологии, позволяющей снизить стоимость добычи. Однако рыночный механизм должен быть жизнеспособным и обеспечивать развитие экономически обоснованных конкурентных отношений по тем видам деятельности, которые удовлетворяют потребности всех участников рыночных отношений. Также следует помнить, что при получении некоторыми компаниями привилегии от государства в условиях жесткой конкуренции может получиться, что добывающие предприятия будут заведомо завышать свои расходы по основному виду деятельности и сдерживать внедрение новых

технологических решений, чтобы получить дополнительную выгоду от государственной поддержки.

Литература

1. Селиверстова И. Н. Государственное ценовое регулирование энергетической отрасли России // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. – 2013. – № 1. – С. 105–106.
2. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. – М.: Дело, 2003. – 520 с.
3. Крюков В. А., Токарев А. Н., Шмат В. В. Как сохранить наш «нефтегазовый очаг»? // ЭКО. – 2014. – № 3. – С. 5–29.
4. Приказ Федеральной службы по тарифам России от 27 октября 2011 № 252-э/2 (ред. от 07.08.2013) «Об утверждении Методических указаний по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению» // СПС КонсультантПлюс.
5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. URL: http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/macro/prognoz/doc20130924_5 (дата обращения: 25.02.2015).
6. Князева И., Салтевский В. Формирование конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности на рынке электроэнергетики // Современная конкуренция. – 2012. – № 1. – С. 32–39.
7. Приказ Федеральной службы по тарифам РФ от 15.12.2009 № 411-э/7 (ред. от 31.10.2014) «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям» // СПС Консультант Плюс.
8. Информационное письмо Федеральной службы по тарифам РФ от 28.06.2005 № СН-3923/9 «Об учете потерь газа» // СПС Консультант Плюс.
9. Постановление Правительства РФ от 29.12.2000 № 1021 (ред. от 19.06.2014) «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» (вместе с «Основными положениями формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации») // СПС Консультант Плюс.
10. Приказ Федеральной службы по тарифам РФ от 09.07.2014 № 1142-э (ред. от 22.08.2014) «Об утверждении Положения об определении формулы цены газа» // СПС Консультант Плюс.