



# Перекрестное субсидирование в регулируемых сферах

---

**Долматов Илья Алексеевич, к.э.н.**

Директор Института экономики и регулирования  
инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ

Общественный совет при ФАС России

2023

# О масштабах ценовых дисбалансов



## Электроэнергетика

- ПС в распределительных сетях – **единственное «легализованное» ПС**
- Регулируемые договора
- Территориальные дисбалансы



## Газоснабжение

- Разница оптовых цен для населения / «прочих»
- Разница в подходах к учету транспортной составляющей в оптовой цене
- Несоблюдение коэффициентов удельной сложности «на рознице» (ГРО, ПССУ, спецнадбавки)



## Ж/д транспорт

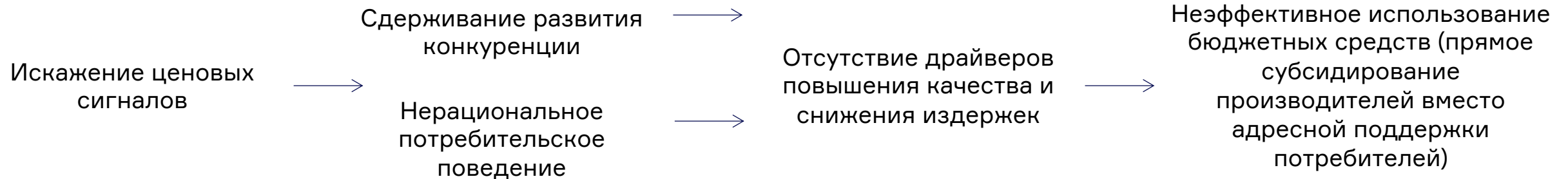
Различия в доходной ставке по видам грузов, обусловленные Прейскурантом 10-01



## Теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение

Случаи установления разных тарифов для населения / прочих («не льготных»), не обоснованные в протоколах законными основаниями дифференциации

# О необходимости системной работы с ценовыми дисбалансами и перекрестным субсидированием



! Проблема рыночных искажений в инфраструктурных отраслях еще более масштабная, если учитывать дополнительные не адресные механизмы снижения платежей потребителей, в т.ч. экспортные пошлины, прямые субсидии производителям

# О статусе «системной работы»

## Рекомендации общественного совета от 27 октября №18

- Обратить внимание на наличие разнообразных форм проявления перекрестного субсидирования, отсутствие его однозначного определения в нормативном правовом поле, и, как следствие, эффективных механизмов управления перекрестным субсидированием.
- Провести анализ на предмет выявления различных форм и видов перекрестного субсидирования в регулируемых сферах деятельности и дать его стоимостную оценку. Предложить меры по реальным механизмам его минимизации.

## Позиция ФАС

- В 2013 году в ФЗ «об электроэнергетике» внесено понятие «перекрестное субсидирование»...
- Представлен анализ по ПС в тарифах распределительного сетевого комплекса, перечислены меры, направленные на его снижение...

# Перечень ценовых дисбалансов в электроэнергетике

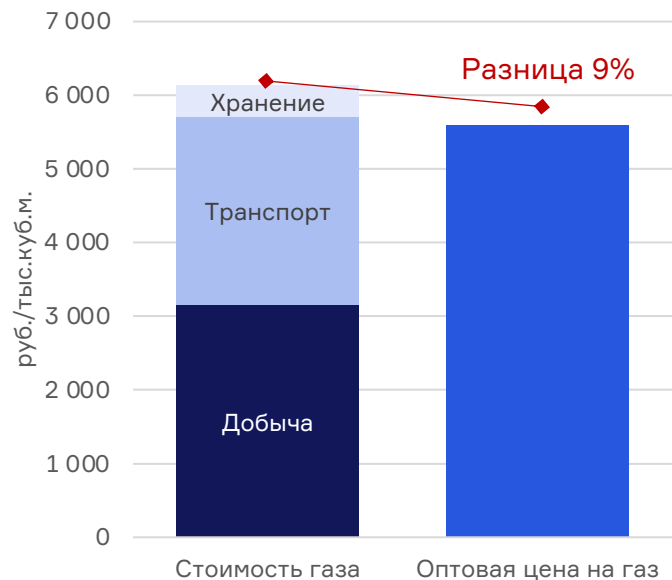
- Разница между рыночными ценами на оптовом рынке и ценами РД (индикативными ценами) в целях поставки населению
- Применение регулируемых оптовых цен для прочих потребителей отдельных территорий ценовых зон
- Территориальные дисбалансы на оптовом рынке за рамками «общих рыночных правил» (инвестиционные надбавки для финансирования проектов в неценовых зонах потребителями ценовых зон, выравнивание тарифов ДВФО за счет потребителей ценовых зон)
- Инвестиционные надбавки рынка мощности как компенсация абсолютной непривлекательности условно рыночной цены конкурентного отбора мощности
- Перекрестное субсидирование в тарифах на услуги по передаче электроэнергии
- Дисбалансы, связанные с особенностями покупки сетевыми организациями электроэнергии на компенсацию потерь



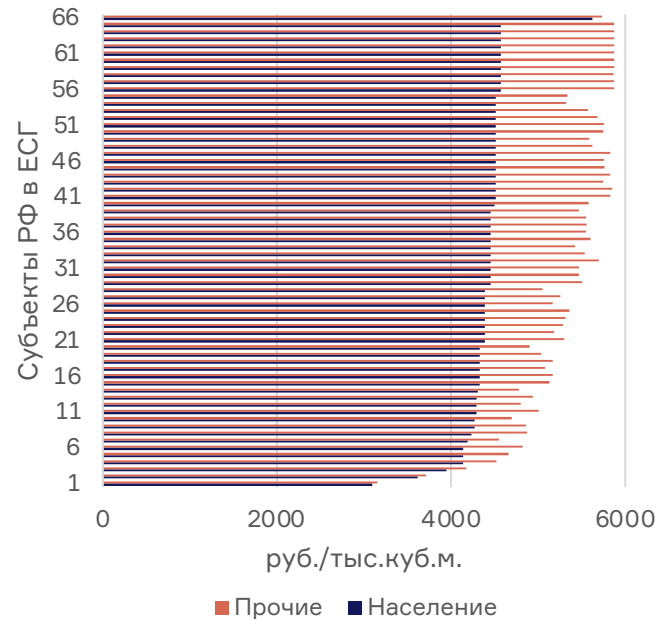
Пока существуют указанные дисбалансы, будет оставаться актуальным вопрос о справедливости распределения этой нагрузки между различными типами потребителей

# О дисбалансах в газовом комплексе (примеры)

Неполное отражение в оптовых ценах стоимости транспортировки газа в зависимости от ее расстояния (на примере Смоленской области, 2023)



Дисбаланс при формировании оптовых цен для населения / прочих (ЕСГ, 2023)



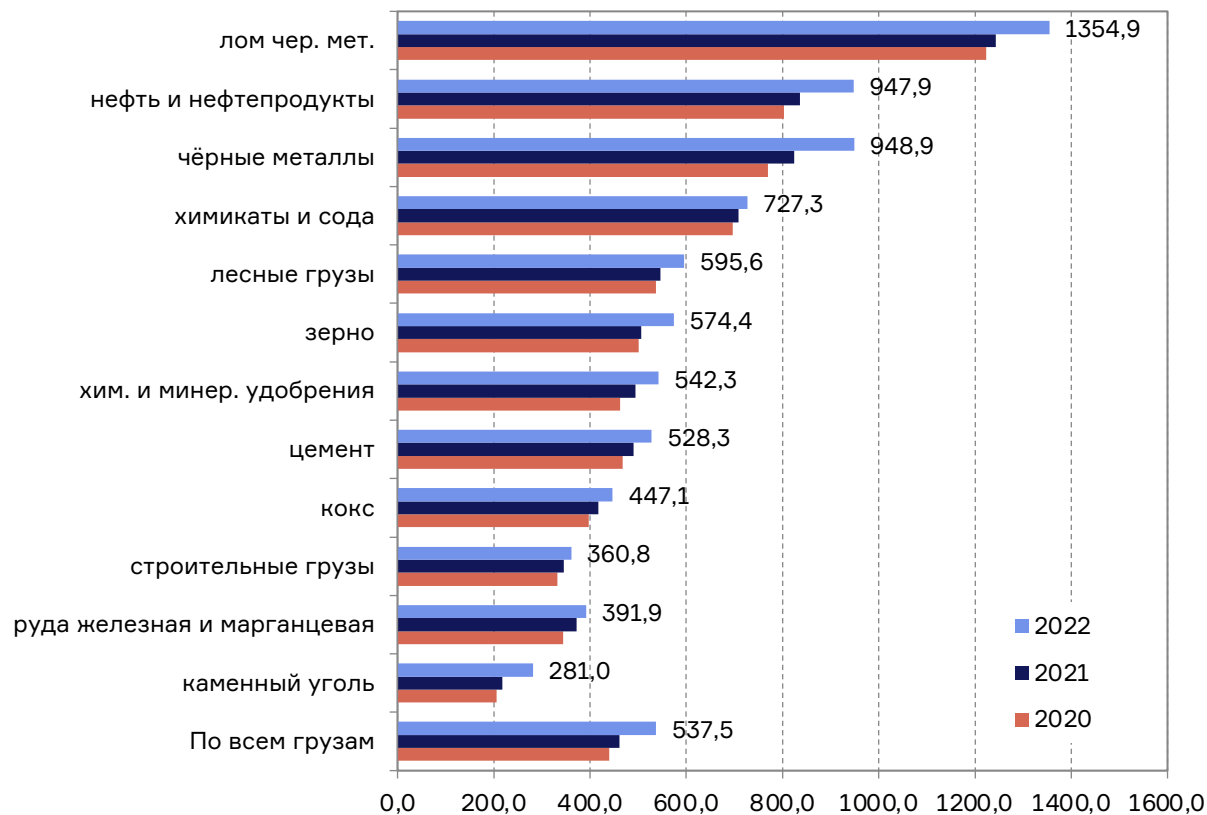
Несоблюдение коэффициентов удельной сложности (на примере Газпром газораспределение Ставрополь, 2021)



- Объем ценовых дисбалансов в оптовой цене (население / прочие) порядка 33 млрд руб.
- Объем перекрестного субсидирования в тарифах ГРО и ПССУ порядка 48 млрд руб.
- Объем дисбалансов по учету транспортной составляющей - ?
- Объем средств по спецнадбавке, не включаемый в тарифы для населения - ?
- Объем дисбалансов в розничных ценах для населения - ?

# О дисбалансах в сфере грузовых ж/д перевозок

Доходная ставка РЖД при перевозке некоторых грузов в 2020-2022 гг., коп./10 т-км



- Действующая система железнодорожных грузовых тарифов (Прейскурант № 10-01) построена на ценовой дискриминации, следствием чего является необходимость перекрёстного субсидирования между различными грузами.
- Например, доходность перевозок каменного угля в два раза ниже, чем средняя доходность по всем перевозимым грузам, а доходность перевозок нефти и нефтепродуктов или чёрных металлов в 1,7 раза выше, чем средняя.
- Предлагается проанализировать величину перераспределяемых таким образом средств между отраслями-грузоотправителями и определить – необходимо ли уменьшение либо увеличение либо сохранение на существующем уровне степени дифференциации тарифов и, соответственно, величины перекрёстного субсидирования.

# Предложения

01

## ФАС России

Провести анализ на предмет выявления различных форм и видов перекрестного субсидирования в регулируемых сферах деятельности и дать его стоимостную оценку. Предложить меры по реальным механизмам его минимизации, в том числе в кооперации с другими ФОИВ.

02

## В кооперации ФОИВ

Развитие систем адресной поддержки граждан с перспективой отказа от ПС



# **О перекрестном субсидировании в регулируемых сферах.**

Общественный Совет ФАС России

Файрушина М.А.

31 мая 2023 года

# Многообразие видов перекрестного субсидирования

**Перекрёстное субсидирование – вид ценовой дискриминации, при которой заниженный уровень тарифов для одной категории потребителей компенсируется увеличением тарифов для других.**

В настоящее время можно выделить следующие виды перекрестного субсидирования:

- между группами потребителей (население и прочие потребители) в стоимости услуг по передаче электроэнергии – более 304 млрд руб. (предельная величина ПС на 2023 год);
- межтерриториальное ПС в распредсетях (выравнивание) (включая тенденцию по объединению «тарифного пространства» нескольких субъектов Российской Федерации);
- межрегиональное перекрестное субсидирование – регионы с особенностями ценообразования, Калининградская область, Республика Крым и г. Севастополь, Дальний Восток и т.д.;
- межотраслевое перекрестное субсидирование – перенос затрат по газификации субъектов РФ на крупных потребителей топлива (теплоэлектростанции).

**При этом в настоящее время как вид перекрестного субсидирования легализовано только ПС в стоимости услуг по передаче электроэнергии.**

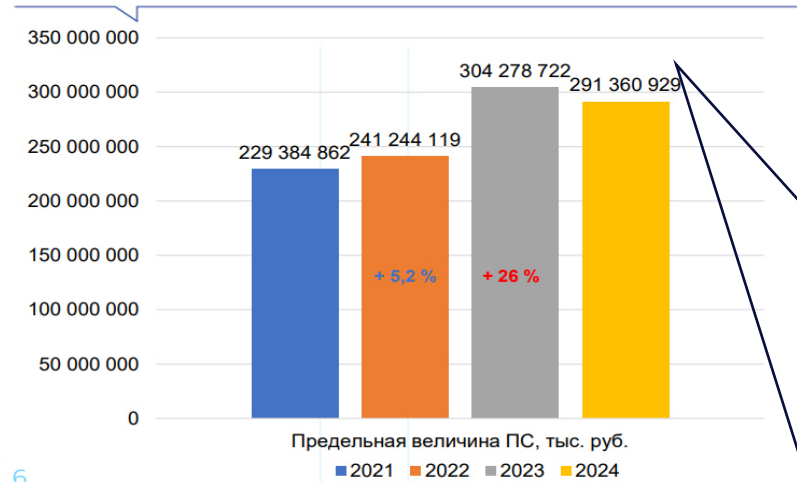
**Остальные виды ПС де-факто не формализованы и не оцифрованы.**

# Динамика величины перекрестного субсидирования

Из материалов ФАС, представленных на конференции в Сочи, март 2023 года

## Пересмотр предельной величины перекрестного субсидирования на 2023 / 2024 гг.

ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ – ЭТО МЕХАНИЗМ СДЕРЖИВАНИЯ РОСТА ТАРИФОВ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ ПУТЕМ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАГРУЗКИ НА ДРУГИЕ ГРУППЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ



6



- Как при общем росте «перекрестки» она сократилась в 1 ЦК (и в каком году)?  
 - Какие мероприятия привели к этому?

- Основная нагрузка на крупных потребителях (как и ранее).

- Величина «перекрестки» на 2023 – по факту регулирования составила **291 млрд руб.** (что соответствует тарифным решениям на 2023 год). Именно эта величина и указана в проекте Постановления.  
 - Что планирует ФАС предпринять для сокращения перекрестки в 2024 году?  
 - Какой уровень ИРПГ на 2024 г. планирует установить ФАС?

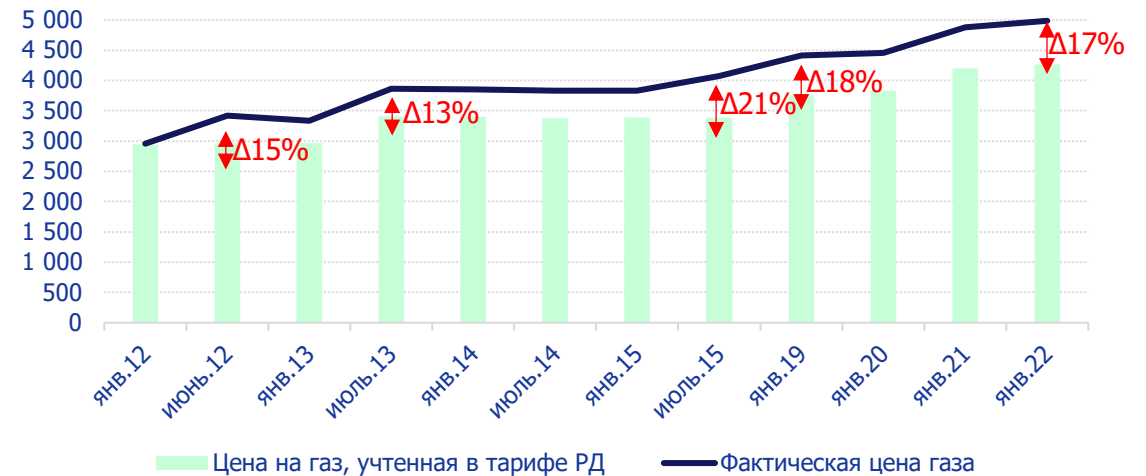
# Скрытые формы перекрестного субсидирования (на примере установления тарифов по регулируемым договорам на электроэнергию для генераторов).

Генераторы реализовывают часть электроэнергии по регулируемым договорам в целях поставки населению (и прочим потребителям на отдельных территориях) по тарифам, установленным ФАС России (РД).

**!** При установлении тарифов РД на 2012, 2014, 2015 годы индексация цен на топливо и, соответственно, цены РД на электроэнергию не производилась.

**ФАКТ** более **20%** **МАХ** до **35 %** годового объема выработки

Средневзвешенные цены на газ, руб/тыс. м куб \*



## Результаты регулирования\*:

Величина неучтенных расходов на топливо за период с 2012 -2022 гг

Ожидаемая величина, не учтенная при регулировании за 2023 г

**Всего**  
более **87 млрд руб.**

более **12 млрд руб.**

**для газовой генерации**  
более **72 млрд руб.**

порядка **9 млрд руб.**

# Разрыв прогноза и реальности

Механистическая индексация при формировании Прогноза СЭР и ИРПГ не оперирует вопросами долгосрочных целей, приоритетов и ключевых показателей деятельности отрасли в целом и организаций по регулируемым видам деятельности.

При этом «телега ставится впереди лошади»: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Прогноз СЭР) и индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги (далее – ИРПГ) доводятся сверху и жестко задают ограничения тарифного регулирования без оперативного учета реалий и изменений законодательства. Как результат – возникает разрыв сценарных условий и фактического состояния дел.

Как пример: утвержденные Прогноз СЭР и ИРПГ на 2023 год не учитывают решений Правительства РФ в части сетевого комплекса, что привело к существенному занижению реальных показателей индексации тарифов.

<b>Тариф ФСК ЕЭС</b>	<b>Тариф ТСО</b>
<b>Прогноз СЭР 2023 год: 11,5%</b> (9%+2,5%)	<b>Прогноз СЭР 2023 год: 9%</b>
<b>Факт 2023 год: 17,8%</b> (9%+2,5%+6,3%) (с учетом повышения на 6,3% с 01.05.2023)	<b>Факт 2023 год: 18%</b> (прирост НВВ крупнейших ТСО, в т.ч. с учетом РПП 5%)

В Прогнозе СЭР (раздел «Цены (тарифы) на товары, услуги хозяйствующих субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности в инфраструктурном секторе», стр. 22) рост регулируемых тарифов сетевых организаций **для всех категорий потребителей** в среднем по стране с 1 декабря 2022 г. оценивается в размере 9%. Услуги по передаче в среднем составляют около 50% конечного тарифа для потребителей.

Таким образом, только рост тарифов сетевых организаций (существенно превышающий зафиксированный в Прогнозе СЭР уровень 9%) полностью «съедает» повышение конечного тарифа на 9% в 2023 году.

Учет иных составляющих (индикативных цен, сбытовых надбавок, инфраструктурных платежей и др.) с ростом 9% автоматически ведет к превышению заявленной индексации.

ИРПГ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.11.2022 № 2053 были ограничены уровнем 9% с 1 декабря 2022 года, что означает невозможность полного учета всех составляющих в конечном тарифе населения.

**Вывод: Сложившаяся ситуация привела к усилению дисбаланса в тарифном регулировании и росту перекрестного субсидирования.**

# Предложения в протокол Общественного Совета ФАС России (в части вопроса перекрестного субсидирования)

## 1. Системность

Рекомендовать ФАС систематизировать и оцифровать величину перекрестного субсидирования в разрезе каждого регулируемого вида деятельности по каждому субъекту РФ. Зафиксировать ее на уровне правового акта Правительства РФ. Рекомендовать фиксацию на уровне Правительства РФ по каждому субъекту РФ обязательного к исполнению графика поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования за 10-15 лет.

Совместно с МЭР рассмотреть концепцию формирования прогнозов социально-экономического развития МЭР России и темпов ИРПГ по субъектам РФ с учетом необходимости исполнения графика ликвидации перекрестного субсидирования.

Рекомендовать ФАС сформировать дорожную карту по переходу на формирование долгосрочных показателей (3-5 лет) сводных прогнозных балансов по регулируемым видам деятельности, синхронизированного с отраслевыми стратегиями/схемами развития.

## 2. Адресность

Рекомендовать ФАС России совместно с Минстроем России разработать и утвердить на уровне Правительства РФ план поэтапного перехода на рыночное ценообразование для всех категорий потребителей, предусмотрев введение адресного механизма поддержки потребителей из бюджета и (или) адресной социальной поддержки населения.

## 3. Эффективность

Рекомендовать ФАС России совместно с Минстроем России разработать план поэтапного перехода на рыночное ценообразование для всех категорий потребителей. Стимулирование дифференциации тарифов населения.

Рекомендовать ФАС России разработать график перехода на формирование тарифов для крупных потребителей газа на справедливом, экономически обоснованном уровне.

**Снижение объемов ПС и повышение эффективности ТСО за счет следующих мероприятий:**

- снижение уровня потерь электрической энергии с учетом формирования, утверждения и результатов исполнения ИПР и программ энергоэффективности ТСО;
- учет фактического уровня потерь при формировании ТБР;
- оптимизация размещения объектов электросетевого хозяйства с учетом фактической загрузки электрических сетей, в том числе при разработке СИПР и утверждении ИПР ТСО, исключение избыточного строительства.

# Выводы (консолидированные предложения)

01

Систематизировать и оцифровать величины перекрестного субсидирования

- По всем видам деятельности
- В части розничных рынков – по субъектам РФ

02

Сформировать четкие и реализуемые планы

- Минимизации (ликвидации) ПС
- Перехода на рыночное ценообразование для всех категорий потребителей

03

Проработать компенсирующие механизмы

- В области адресной поддержки
- В области использования потенциала внутриотраслевой эффективности

**Благодарим за внимание!**