

Золотова И.Ю.¹, Минкова В.С.², Карле В.А.³

Регулирование естественных монополий: стимулирующие методы как механизм повышения эффективности электросетевых организаций (эмпирический анализ зарубежного опыта)

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №16-36-00378

Ключевые слова: стимулирующее регулирование, электросетевые организации, тарифы, методы регулирования, механизмы стимулирования, X-фактор, эталон, эффективность, показатели качества.

Введение

В текущей мировой практике регулирования компаний электросетевого комплекса существенное место отводится методам стимулирующего регулирования [3,4], внедрение которых позволило значительно сократить затраты регулируемых организаций (в Великобритании – в два раза за 15 лет с поправкой на инфляцию) [2] наряду с повышением качества оказываемых услуг по передаче электроэнергии.

Методы стимулирующего регулирования в нашей стране в настоящее время не получили широкого распространения в отличие от европейских стран (регулирование электросетевых организаций преимущественно осуществляется методами, основанными на определении стоимости обслуживания компаний - «затраты плюс», метод долгосрочной индексации, метод RAB) [1]. Вместе с тем, отдельные элементы данных методов применяются и в российской практике регулирования.

С учетом ключевых индикаторов и целевых ориентиров, установленных Правительством Российской Федерации по показателям эффективности в электросетевом комплексе в рамках политики сдерживания цен естественных монополий, с совершенствованием системы регулирования естественных монополий в России в целом, существенная роль будет отведена методам стимулирующего регулирования.

Актуальной задачей сегодня является анализ текущего зарубежного опыта применения данных методов с точки зрения возможностей, рисков и направлений их внедрения в России.

Существующие исследования и публикации по теме стимулирующего регулирования рассматривают отдельные аспекты данного метода, как правило, в

¹ Заместитель директора ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ

² Ведущий эксперт ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ

³ Ведущий эксперт ИПЦиРЕМ НИУ ВШЭ

рассмотрение включены Великобритания (как страна-«пионер») и государства Скандинавии (сравнимые с Россией по климатическим характеристикам).

Постановка задачи

Целью настоящего исследования является системный обзор существующих методов стимулирующего регулирования электросетевых организаций (формирование сводных матриц классификаций), определение возможностей и рисков их использования в России.

Авторами рассмотрен опыт применения методов стимулирующего регулирования тарифов на услуги электросетевых организаций в европейских странах: в рассмотрение включены Германия, Нидерланды, Франция, Чехия, Испания, Швеция, Финляндия [3,5,6,7,8,9]. По каждой из рассматриваемых стран изучены модели регулирования, используемые подходы, обобщенные формулы расчета выручек электросетевых организаций и виды применяемых стимулирующих механизмов.

В ходе исследования решены следующие задачи:

1. Сформирована классификация методов стимулирующего регулирования.

Выявлено три ключевых метода, приведено их описание и характеристики. Отмечено, что наиболее распространённым (и «простым» с точки зрения использования стимулирующих механизмов) является метод регулирования по пределу изменения выручки (Германии, Нидерландах, Франции, Чехии, Испании, Швеции). Наибольшая детализация используемых стимулирующих механизмов характерна для метода регулирования результата деятельности электросетевой организации (Финляндия, где выявлено пять основных параметров стимулирования).

2. Выявлены ключевые общие характеристики и индивидуальные (страновые) особенности применения данных методов.

Определено, что для всех моделей в рамках стимулирующего регулирования характерна долгосрочность, наличие возможности для акционеров регулируемой компании получать дополнительную прибыль на вложенный капитал, а также выявлено, что при использовании данного метода основной акцент делается на снижении тарифов, меньший — на регламентировании отдельных статей затрат. Основным подходом при определении эталонов и X-фактора является методология бенчмаркинга.

3. Выполнена классификация стимулирующих механизмов в зависимости от задач регулирования (повышение инвестиционной эффективности, операционной эффективности, инновационной активности, надёжности и качества обслуживания, увеличение общесистемной полезности). Проведена группировка используемых инструментов (параметров) в рамках каждого механизма с их предельными значениями (например, коэффициент повышения эффективности по рассматриваемым странам находится

в диапазоне от 0,3% до 2%, регулирование показателей качества оказываемых услуг реализуется путем введения системы бонусов-штрафов при отклонении от предельных установленных значений).

4. Представлена характеристика (возможности и риски) основных подходов по распространению регулирующего воздействия стимулирующих механизмов (составной и комплексный). Критерии оценки: инвестиционная привлекательность, степень риска, влияние стимулирующих механизмов на уровень операционных затрат. Выявлены страны с «классическими» формами использования данных подходов (Нидерланды, Испания, Франция) и страны-«исключения», применяемые их индивидуальную интерпретацию (Германия, Швеция).

Используемый инструментарий - Эмпирический анализ.

Результат

Систематизированный обзор, включающий результаты решенных задач (классификации), представленный в виде таблицы и схем (матриц), что обеспечивает наглядность и доступность при изучении методов стимулирующего регулирования.

Основные выводы

1. Наиболее применяемыми являются стимулирующие механизмы, направленные на повышение эффективности операционной и инвестиционной деятельности, стимулы, направленные на повышение общесистемной полезности и повышение инновационной активности регулируемой компании, используются в меньшей степени.
2. Реализация механизма повышения операционной эффективности осуществляется через установление значения X-фактора, величина которого определяется, методом бенчмаркинга единым для всех статей затрат или детализировано.
3. Использование стимулирующих механизмов, оказывающих значительное влияние на снижение затрат и повышение производственной эффективности организации, приводит к снижению ее инвестиционной привлекательности и доходности и, следовательно, вызывает высокие риски работы компаний.
4. Отдельные негативные эффекты, связанные с особенностями применения регулирующих механизмов (например, снижение инвестиционной привлекательности и увеличение рисков компании при комплексном подходе), возможно нивелировать за счет внедрения дополнительных механизмов регулирования (например, в Германии – установление индивидуального параметра развития сетевых организаций, в Швеции – использование стандартизированных ставок при оценке стоимости строительства).

5. Применение стимулирующего регулирования имеет большую эффективность при использовании данного метода в отношении электросетевых компаний с показателями функционирования, значительно отличающимися от эталонных в «сторону ухудшения». Вместе с тем, установленные эталонные уровни соответствующих показателей должны быть объективны и корректно обоснованы, учитывать индивидуальные характеристики страны и функционирующих электросетевых организаций, в отдельных случаях целесообразно предусмотреть этапность в их достижении, в обратном случае задача по обеспечению эталонного уровня будет слишком амбициозна и может привести к негативным последствиям («погоня» за достижением эталонных операционных затрат может привести к снижению инвестиционных стимулов регулируемой компании и увеличить риски ее функционирования в перспективе).

Литература:

1. «Экономика и управление в современной электроэнергетике России» под редакцией А.Б. Чубайса. - М.: НИ «КОНЦ ЕЭС», 2009
2. НИУ ВШЭ «Модели ценообразования на услуги субъектов естественных монополий в Великобритании», 2015
3. European University Institute «Incentives for investments: Comparing EU electricity TSO regulatory regimes», 2013
4. European Commission «Study on tariff design for distribution systems», 2015
5. Ernst & Young Global Limited «Mapping power and utilities regulation in Europe», 2015
6. Romanian Energy Regulatory Authority Maria Ispas – Adviser «Switch to incentive regulation of the energy distribution companies Romanian case study», 2012
7. Charles University in Prague: «Current Situation on the Czech Electricity Market: with an Emphasis on the Fourth Regulatory Period of the Czech Energy Regulatory Office», 2014
8. WIK-Consult GmbH «Cost Benchmarking in Energy Regulation in European Countries», 2011
9. Energy Market Authority of Finland «Regulation methods in the fourth regulatory period of 1 January 2016 – 31 December 2019 and the fifth regulatory period of 1 January 2020 – 31 December 2023», 2015