



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/2003/14/Add.1
CEP/AC.11/2003/9/Add.1
17 December 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ
(Специальная сессия, Женева, 18-19 февраля 2003 года)

**Специальная подготовительная рабочая группа
старших должностных лиц**
по процессу "Окружающая среда для Европы"
(Пятая сессия, Женева, 19-21 февраля 2003 года)
(Пункт 7 совместной предварительной повестки дня)

КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

**РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ
НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИИ В ЭНЕРГЕТИКЕ**

Добавление 1

**ЧАСТЬ 1: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ В
СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ**

1. Цели

Первоочередная цель реформирования системы ценообразования на энергию должна заключаться в создании отлаженного конкурентоспособного рынка, ориентированного на повышение экономической эффективности и качества энергетических услуг. Он должен в полной мере учитывать экономические, экологические и социальные интересы правительств и общества, с тем чтобы содействовать обеспечению устойчивого производства, передачи и использования энергии.

Реформа энергетической отрасли должна быть частью более широкого процесса макроэкономической структурной перестройки. К числу ее ключевых элементов относятся:

- коммерциализация энергосырья и услуг;
- разукрупнение вертикально интегрированных монополий;
- либерализация энергетической отрасли через введение системы конкуренции для оптовых и розничных тарифов;
- развитие применения наиболее успешных моделей управления государственными и частными энергокомпаниями;
- повышение уровня экологичности энергетики.

Нужно организовать широкое информирование населения о преимуществах реформы энергетической отрасли и рыночной системы ценообразования, акцентируя внимание на получаемых выгодах в плане экономической эффективности и роста ВВП, на более эффективном энергопотреблении и снижении выбросов CO₂ и других загрязняющих веществ.

Одной из главных стратегических задач должно быть обеспечение экономической эффективности энергетики и ее привлекательности для внутренних и зарубежных инвесторов.

2. Подход

2.1 Общие принципы регулирования тарифов

В странах с переходной экономикой цены на энергопродукты и услуги, за исключением нефтепродуктов, обычно устанавливаются тем или иным государственным органом. В контексте регулирования цен в сфере энергетики нужно учитывать два основных принципа:

- потребители должны получать более качественные услуги при разумных ставках;
- энергопредприятиям должна быть обеспечена разумная возможность возмещать все понесенные расходы, включая стоимость капитала (справедливая доходность от инвестиций).

Для обеспечения эффективности энергетической отрасли и экономики в целом наиболее важное значение имеет то, чтобы цены отражали долгосрочные предельные издержки (ДПИ)¹. Вместе с тем некоторые субсидии могут оказаться вполне приемлемыми (см. часть 2 настоящих руководящих принципов): в принципе любая субсидия может быть оправданной, если ее отдача в плане повышения общественного благосостояния и улучшения качества окружающей среды превышает чистые экономические затраты.

2.2 Ликвидация ценовых перекосов

В странах с переходной экономикой цены на централизованные энергетические услуги (электро-, газо- и теплоснабжение) – особенно для домохозяйств – зачастую намного ниже средних цен в ЕС, а также ДПИ.

Исследования показывают, что цены для домохозяйств намного ниже ДПИ почти во всех странах с переходной экономикой, причем зачастую эта разница составляет до 90%. Кроме того, соотношение между ценами для промышленных предприятий и ценами для домохозяйств соответствует показателю, отмечаемому в странах с развитой рыночной экономикой. Промышленные тарифы на энергию зачастую являются сравнительно низкими в результате перекрестного субсидирования. Разница между ценами и ДПИ покрывается субсидиями. Долгосрочная цель должна состоять в том, чтобы привести уровень цен для различных категорий потребителей в соответствие с ДПИ.

2.3 Стимулирование рационального потребления

Правильно установленные цены на энергию создают такую рыночную конъюнктуру, в условиях которой потребители заинтересованы в рациональном использовании энергии. Даже в секторах с небольшим потреблением энергии, где затраты на нее не превышают 2-5% от общего объема эксплуатационных затрат, возможности более рационального использования энергии имеют для компаний немаловажное значение при условии приемлемости отдачи от инвестиций в энергоэффективные технологии. Срок окупаемости таких инвестиций обычно составляет не более пяти лет. Еще более важное значение имеет рациональное использование энергии в энергоемких секторах - черной

¹ Предельные издержки определяются как затраты на производство дополнительной единицы продукта при использовании существующего акционерного капитала. Долгосрочные предельные издержки (ДПИ) - это предельные эксплуатационные затраты плюс затраты на дополнительные мощности, требующиеся для увеличения объема производства.

металлургии, изготовлении стекла, обработке нерудных минералов и производстве химикалий тяжелого органического синтеза, где затраты на энергию могут составлять до 40% от общего объема эксплуатационных затрат.

Значимость рационального использования энергии в жилищном секторе является все более очевидной в силу того, что на этот сектор приходится немалая доля конечного потребления. До настоящего времени заниженные цены отнюдь не стимулировали рационализацию энергопотребления. Повышение цен в жилищном секторе повысило бы заинтересованность в более эффективном использовании энергии. Кроме того, важно обеспечить наличие таких технических решений, которые помогали бы людям, если они того желают, экономить энергию, включая такие, как:

- установка счетчиков и регуляторов уровня отопления в отдельных жилых помещениях;
- индивидуализированный расчет оплаты;
- предоставление субсидий для индивидуальных и многоквартирных домов в целях финансирования капиталовложений в эффективное использование энергии, включая дешевые ссуды и налоговые льготы.

2.4 Привлечение инвестиций в энергетику

В странах с переходной экономикой сама энергетическая отрасль потребляет в среднем от 30 до 40% от общего объема первичной энергии. Из-за низких цен на энергию и неоплаты счетов компании, производящие и распределяющие энергию, нередко терпят убытки. Для исправления положения требуются соответствующие эксплуатационные работы, инвестиции и модернизация оборудования. Реформа цен позволила бы отрасли стать прибыльной и привлекательной для отечественного и международного капитала. Для привлечения иностранного капитала странам с переходной экономикой нужно создать стабильные условия для инвесторов и конкурентоспособные механизмы налогообложения. После того как будут созданы надлежащие условия, энергетические компании могли бы восполнить былую нехватку инвестиций. Реформа цен на энергию и либерализация энергетической отрасли способствовали бы повышению эффективности производства энергии и энергоснабжения.

3. Осознание рациональности цен на уровне потребителей

Население должно своевременно и эффективно информироваться о планах реформирования системы цен на энергию. Главная задача состоит в том, чтобы довести до сведения население и добиться понимания того, почему реформа является необходимой и полезной для общества и экономики в целом. Следует разъяснить, что реформа цен - это один из ключевых элементов усилий в области обеспечения устойчивого развития, охраны окружающей среды и повышения уровня жизни населения.

Население должно понять, что цены на все продукты, включая энергию, должны отражать затраты на производство и распределение, а также разумную прибыль, позволяющую покрыть стоимость капитала. Нужно добиться того, чтобы население осознало, что энергия - это такой же товар, как любые другие товары. Добиться принятия этого принципа может оказаться особо нелегко в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, где неоплата счетов за энергию вошла в привычку большинства потребителей.

Население нужно также убедить в том, что цены отражают лишь те затраты, которые связаны с данной конкретной предоставляемой услугой, и что связанные с этим затраты являются минимально возможными. Люди должны также четко знать, что цены будут повышаться постепенно и что наиболее уязвимым слоям населения, которые могут оказаться в неблагоприятном положении в процессе осуществления перехода, будет гарантирована защита.

4. Транспарентность системы ценообразования

В странах с переходной экономикой цены, установленные для конечных потребителей, зачастую субсидируются. Обычным делом является также субсидирование производителей. В крупных вертикально интегрированных энергетических компаниях широко распространено перекрестное финансирование между различными звеньями цепи снабжения - производством, передачей и распределением. В условиях неустойчивости цен на импорт регулирующий орган зачастую произвольно переносит колебания этих цен на потребителей. Такое отсутствие транспарентности, препятствующее усилиям по повышению эффективности ценообразования на энергию и ликвидации субсидий, является серьезной проблемой во многих странах с переходной экономикой.

В вертикально интегрированных компаниях коммунального энергоснабжения разбивка счетов и структур управления различных частей цепи снабжения позволила бы вскрыть перекрестные субсидии и облегчила бы задачу их ликвидации. В то же время

регулирующий орган, ответственный за установление цен, должен следить за тем, чтобы логика ценообразования, а также периодичность и сроки изменений цен были широко известны и понятны для всех. Предсказуемость цен необходима в силу того, что она облегчает задачу перспективного планирования для энергетических компаний и потребителей.

5. Методологии ценообразования

Почти во всех странах с переходной экономикой регулирующие органы, отвечающие за установление цен на услуги коммунального энергоснабжения, делают это произвольно, исходя из более широких экономических соображений, таких, как защита определенных видов деятельности, например добычи полезных ископаемых, поддержание занятости и сокращение объема импорта, а также социальных соображений, таких, как поддержание уровня доходов малоимущих домохозяйств. Наиболее важный первый шаг в реформировании системы ценообразования на энергию - это переход от подхода, основанного не концепции платежеспособности, к подходу, построенному на принципе стоимости услуги. Конечной целью должен быть переход к рыночному ценообразованию, основанному на конкуренции в сфере производства энергии и энергоснабжения. Что касается цен, связанных с элементами естественной монополии, включая передачу и распределение, то они, как правило, оставались бы регулируемыми.

В структуре цены на электроэнергию и газ обычно присутствуют четыре основных элемента:

- единовременная плата за подключение к сети;
- постоянная или фиксированная (обычная ежемесячная) плата, не связанная с объемом потребления. Эта плата покрывает расходы, связанные, например, с измерением объема потребления, подготовкой и рассылкой счетов к оплате и содержанием инфраструктуры;
- плата за пользование, связанная с объемом потребления энергии, которая покрывает производство самого товара и переменные затраты на его доставку к конечному потребителю;
- плата за пользование инфраструктурой, которая должна покрывать затраты на строительство и содержание инфраструктуры вне зависимости от той степени, в которой она используется.

В счетах, выставляемых потребителям, к вышеупомянутым суммам могли бы добавляться и другие виды сборов, такие, как налоги за экологическое воздействие, акцизные сборы и налоги на добавленную стоимость, нормативные сборы, а также сборы, связанные с соблюдением требований экономической и энергетической политики.

При установлении средней цены, которую энергетические компании смогут выставить для своих клиентов, директивные органы могут применять различные подходы:

- регламентирование нормы прибыли;
- регламентирование предельного уровня цен;
- регламентирование предельного уровня дохода;
- регламентирование на основе показателей эффективности.

Регламентирование нормы прибыли позволяет гарантировать прибыль, а также предсказуемость и транспарентность цен, но ограничивает стимулы к сокращению затрат. Другие типы регулирования цен представляют собой подходы, основанные на различных стимулах. Производители заинтересованы в сокращении затрат, однако здесь существует риск появления непредвиденных прибылей и может страдать качество обслуживания.

Какой бы подход ни был избран, цены должны, как правило, отражать ДПИ производства, передачи и распределения энергии, включая справедливую доходность от инвестиций. При определении размеров ДПИ требуется рассчитать точную стоимость всех элементов системы энергоснабжения для различных категорий потребителей с учетом различий в параметрах нагрузки. Введение тарифов, основанных на объеме затрат, следует расценивать как переходную меру. В долгосрочной перспективе цель должна состоять в переходе к рыночной системе ценообразования посредством введения конкуренции в сфере оптового и розничного энергоснабжения. В этих условиях свободные рыночные силы определяли бы цену на энергию как товар, причем эта цена могла бы свободно повышаться и понижаться в зависимости от рыночной конъюнктуры. Рыночные механизмы создают систему корректировки цен, которая сигнализирует о наличии или отсутствии потребности в ресурсах. И эти же механизмы стимулируют внедрение наиболее экономичных энергетических технологий.

6. Методы распределения затрат

Затраты энергетических компаний, включая эксплуатационные затраты, административные расходы, амортизацию, а также налоговые и процентные платежи, можно объединить в несколько групп в соответствии с различными функциями системы энергоснабжения, а именно затраты, связанные с производством, хранением (в случае газа), передачей и распределением, а также накладные расходы.

На практике эти затраты нужно распределять между различными категориями потребителей, различными видами обслуживания (например, постоянное и периодическое) и различными видами платежей, как это указано в разделе 5 выше.

Затраты на энергию отражают объем энергопотребления. Затраты на инфраструктуру могут рассчитываться для каждой категории потребителей на основе детального анализа параметров нагрузки в системе с учетом того, каким образом определенные потребители оказывают влияние на объем таких затрат. Особо важное значение имеет определение контингента потребителей, на которых приходится наибольшая доля пиковой нагрузки.

7. Виды и структура тарифов

Потребители заключают с энергетическими компаниями различные виды контрактов на различные виды энергоснабжения. К числу основных видов регламентированных тарифов относятся следующие:

- *Система твердых потребительских тарифов:* Большинство потребителей избирают вариант фиксированного энергоснабжения. Эти потребители имеют долгосрочные отношения с энергетической компанией, не могут переключаться на альтернативные виды топлива и нуждаются в постоянной подаче энергии. К этой категории относятся домохозяйства и большинство коммерческих предприятий. Они обычно платят фиксированную сумму, а также плату за энергию в зависимости от измеренного объема потребления. Довольно часто используются также фиксированные ставки, не зависящие от фактического потребления, которые обычно практикуются в тех случаях, когда объем энергопотребления не измеряется. В случае таких потребителей размер платы за пользование инфраструктурой является довольно спорным вопросом.

- *Льготные тарифы:* Во многих странах применительно к определенным бытовым потребителям применяются льготные тарифы. Их цель состоит в удовлетворении основных потребностей в энергии для наиболее бедных потребителей по доступной, субсидируемой цене. Ценовая субсидия ограничивается одним или двумя первоначальными блоками потребления.
- *Тарифы на отключаемое энергоснабжение:* Цель режима отключаемого энергоснабжения состоит в регулировании нагрузки. Он ориентирован в первую очередь на определенных промышленных потребителей, которые готовы принять такой тип обслуживания, временно прекращая свою работу или переключаясь на альтернативное резервное топливо. В связи с этим такие потребители пользуются скидкой с твердого тарифа. Некоторые бытовые потребители используют такой режим водо- или теплоснабжения в течение внепиковых периодов.
- *Сезонные тарифы:* Такие тарифы применяются в тех случаях, когда имеют место заметные сезонные колебания в уровне потребления, как правило, в секторе теплоснабжения. Различия в ставках оплаты обычно проводятся между пиковыми и внепиковыми периодами, с тем чтобы отразить более высокие затраты на удовлетворение спроса в период пиковой нагрузки.
- *Тарифы на уличное освещение:* В некоторых случаях для такого вида использования энергии может применяться отдельный тариф.
- *Стимулирующие тарифы:* Такие тарифы могут использоваться в тех случаях, когда энергетическая компания желает стимулировать или добиться сокращения потребления в течение определенных периодов.

Во многих случаях регламентированные тарифы содержат различные ценовые субсидии, имеющие определенные социальные цели. При проведении оценки степени оправданности этих субсидий нужно учитывать следующие соображения:

- степень, в которой субсидии являются полезными для малоимущих (охват);
- доля субсидии, которая доходит до малоимущих (целенаправленность);
- рыночные перекосы, вызываемые субсидией;
- административные расходы.

Кроме того, нужно учитывать и другие аспекты, такие, как объем доходов, поступающих в виде наличности, а также объем неучтенного и неизмеряемого потребления. Для того чтобы тарифы отражали ДПИ, нужно решить все эти вопросы.

8. Периодичность корректировки цен

Регулируемые цены на энергию должны корректироваться на своевременной и прогнозируемой основе. Корректировка может осуществляться в определенные, заранее установленные сроки, например, в ходе ежегодного пересмотра, или увязываться с каким-либо иным мероприятием. Изменения в ценах основывались бы, как правило, на изменениях в ряде экономических показателей, например, в ценах на импорт, темпах инфляции и обменном курсе. Формула корректировки цен может также включать элемент, связанный с уровнем доходов или повышением производительности.

9. Механизмы оказания поддержки для малоимущих

Реформа ценообразования на энергию должна сопровождаться соответствующими мерами для компенсации снижения уровня дохода домохозяйств, к которому она, как правило, приводит. В странах с переходной экономикой сегодня нет стандартного подхода к решению этого вопроса. Механизмы поддержания уровня доходов должны разрабатываться с учетом местных особенностей, включая уровни доходов и степень повышения цен для домохозяйств, вызванного реформой. К числу ключевых задач, которые должны быть решены директивными органами, относится установление критериев предоставления права на получение поддержки и создание механизма для оказания такой поддержки.

9.1 Критерии предоставления права на получение поддержки

После проведения реформы цен наиболее неимущие потребители обычно могли бы получать право на поддержку. Выявить таких потребителей не всегда легко в силу отсутствия полных данных о масштабах бедности и потреблении энергии на уровне домохозяйств. Оказанию поддержки для соответствующих домохозяйств могут также препятствовать человеческая пассивность, состояние здоровья, причины культурного характера и гордость, которая может мешать малоимущим людям обращаться за субсидиями.

Определение группы потребителей, имеющих право на получение поддержки, осуществляется на основе ходатайств о помощи, подававшихся ранее, добровольных заявлений и критериев допустимости расходов. Степень допустимости расходов может

определяться на основе размера доходов на душу населения. Другой подход предполагает проведение оценки доли расходов на энергию в общем объеме доходов домохозяйства. Если эта доля превышает определенный уровень - так называемый уровень "топливной бедности" (например, 15%), то данное домохозяйство имело бы право на получение поддержки. В некоторых странах право на получение поддержки увязывается с объемом потребления энергии в домашнем хозяйстве. В этом случае предоставление права на получение поддержки зависело бы от определенного порога: в кВт в год - для электроэнергии или в м³ в год - для газа.

9.2 Оценка эффективности механизмов оказания поддержки

Выбирая наиболее подходящий механизм оказания поддержки, директивные органы должны стремиться к достижению следующих пяти основных целей:

- механизм должен охватывать всех малоимущих людей, имеющих право на получение поддержки;
- поддержку должны получать только те потребители, которые нуждаются в ней, но не те, которые в состоянии платить за энергию по полному тарифу;
- механизм должен способствовать сокращению затрат для государства или энергетической компании;
- он должен быть справедливым и экономически эффективным;
- он должен сводить к минимуму существующие перекосы.

Ни один из механизмов поддержки, которые используются сегодня в странах с переходной экономикой, не соответствуют приведенным выше критериям в полной мере. Следует всячески избегать универсальных субсидий, которые предоставляются всему населению, поскольку они страдают отсутствием целенаправленности. Субсидии для поставщиков также представляются нежелательными по тем же самым причинам. Более приемлемы следующие решения:

- система льготных тарифов, предусматривающая два или три фиксированных или переменных блока с субсидируемыми тарифами. Однако эта система может быть внедрена только при условии надлежащего измерения объема потребления;

- целевые субсидии в форме пособий, увязанных с результатами оценки степени допустимости расходов. Для того чтобы такой подход был эффективным, необходимым условием является измерение объема потребления энергии в домашнем хозяйстве, а также наличие надежной информации о доходах домохозяйства;
- прямая поддержка уровня доходов;
- поддержка энергосберегающих инвестиций, соответствующих интересам малоимущих домохозяйств;
- сочетание вышеуказанных систем.

10. Регламентирующая основа

Одновременно с проведением реформы цен и энергетического сектора в целом должен быть создан регулирующий орган для системы коммунального энергоснабжения. В число ключевых задач такого органа входят следующие задачи:

- установление цен в тех областях, где не действуют свободные рыночные силы. Регулирование должно охватывать оптовые цены, розничные цены для потребителей, не имеющих выхода на рынок (когда нет конкуренции поставщиков), и плату за подключение к сети;
- лицензирование производства, передачи, хранения и распределения энергии;
- защита интересов потребителей;
- другие виды деятельности, такие, как разработка экологических норм и норм безопасности, повышение энергоэффективности и т.д., а также контроль за соблюдением правил поведения на рынке и производительностью предприятий.

Такой орган должен быть свободен от повседневного политического вмешательства и должен обеспечивать равные условия и отсутствие дискриминации для всех сторон. Он должен быть наделен полномочиями для стимулирования конкуренции и обеспечения финансовой устойчивости представителей отрасли.