

# О проблемах и перспективах реформирования электроэнергетики

**Пироженко Александр**

Начальник Управления по контролю и надзору в ТЭК

ФАС России

# Содержание

1. Про реформу
2. Текущие проблемы реформирования
3. Оптовый рынок
4. Розничный рынок

# 1. Про реформу

- Что есть ФАС в электроэнергетике
- Цели реформы
- Риски реформы

# Что есть ФАС в электроэнергетике

1. Антимонопольный контроль в соответствии с законодательством о конкуренции
2. Антимонопольный контроль в соответствии со специальными нормами ст. 25 ФЗ «Об электроэнергетике» (в т.ч. манипуляции ценами)
3. Уполномоченный Правительством орган, контролирующий администратора торговой системы
4. Федеральный орган, контролирующий соблюдение Правил недискриминационного доступа

# Реформа электроэнергетики: кратко

1. Формирование конкурентного рынка электроэнергии на оптовом, затем – розничном уровнях
2. Разделение конкурентных (генерация и сбыт) и монопольных (передача и ОДУ) видов деятельности
3. Реорганизация холдинга РАО «ЕЭС России» на:
  - генерирующие (ОГК, ТГК),
  - сетевые (ФСК, МРСК)
  - сбытовые компании
4. Продажа части генерирующих активов РАО «ЕЭС России»

# Цели реформы

1. Привлечение частных инвестиций в создание новых генерирующих мощностей
2. Повышение эффективности использования ЕЭС России
3. Определение реальной рыночной стоимости электроэнергии



# Риски реформы

- Недостаток поддержки и понимания реформы в обществе
- Снижение надежности энергоснабжения
- Рост цен на электроэнергию вследствие манипуляции ценами

## 2. Текущие проблемы реформирования

- Перекрестное субсидирование
- Инвестиции
- Технологическое присоединение к сетям



# Текущие проблемы реформы

- Перекрестное субсидирование – угроза рынку
  - искажение тарифной «картинки»
  - препятствование выхода на оптовый рынок потребителей
  - непрозрачность стоимости электроэнергии
- Угроза дефицита электроэнергии:
  - несоответствие темпов роста тарифов и роста экономики
  - неэффективность существующих инвестпроектов, финансируемых из ЦИСа
  - высокие риски для внешних инвестиций в новое строительство

# «Перекрестка»

- В соответствии с поручением Президента РФ Правительством РФ разрабатываются варианты решения проблемы, в т.ч.:

- неналоговый сбор
- финансирование разницы в тарифах из федерального бюджета

- Ведомства (кроме Минфина) склоняются к решению проблемы через выделение средств из федерального бюджета:

- первоначально (год)– финансирование всей разницы в тарифах промышленности и населения, а также межрегиональное субсидирование
- затем – адресное финансирование в пределах социальной нормы потребления
- постепенный рост тарифов для населения до экономически обоснованного с субсидированием малоимущих слоев населения

- Мы рассчитываем на принятие решения по «перекрестке» в этом году

# Угроза дефицита - инвестиции

- Недофинансирование приводит к:
  - возникновению угроз дефицита, аварий
  - снижению надежности энергосистем в т.ч. из-за коррупции в сетях
- Стоимость тех. присоединения к сетям в некоторых регионах выше стоимости строительства собственной генерации
- Отсутствие стратегических решений проблемы в этом году может привести к крайне печальным последствиям для энергосистемы

**Но:**

**Инвестиционные программы РАО и ФСК, МРСК должны:**

- формироваться прозрачно (что и где строим),
- их реализация должна проходить с использованием конкурсных процедур (за сколько строим)

# Источники финансирования

Общий **возможный** источник покрытия недостатка финансирования – решение проблемы перекрестного субсидирования (более \$2,5 млрд.), а также:

## ■ **Генерация:**

- система гарантирования инвестиций (5000 МВт)
- дополнительная эмиссия акций ген. компаний

## ■ **Магистральные сети:**

- тариф на тех. присоединение
- дополнительная эмиссия акций ФСК в пользу государства

## ■ **Распределительные сети:**

- плата за подключение к коммунальной инфраструктуре
- тариф на тех. присоединение

# Техприсоединение к сетям.

## Проблемы

- Предельные уровни тарифов не позволяют развивать сети в соответствии с темпами экономического роста (роста энергопотребления)
- Отсутствие установленных ФСТ (РЭК) размеров платы на техприсоединение для сетевых компаний:
  - проблемы сеть-потребитель
  - проблемы с антимонопольными органами
- В плату на техприсоединение не допускается включать инвестиционные потребности сетевых компаний (действ. законодательство)
- Возможность развития распределительных сетей за счет тарифа на подключение к комм.инфраструктуре и надбавки к тарифу, устанавливаемых на муниципальном уровне, упирается в ограничения сетей более высокого уровня

# Техприсоединение к сетям.

## Задачи на 2006 г.

- Предусмотреть возможность включения в плату на техприсоединение инвестиционных потребностей сетевых компаний (изменение ПНД №861 и методики расчета платы)
- Установить эффективную процедуру согласования инвестиционных программ сетевых компаний (изменение постановления Правительства №19)
- Установить систему взаимодействия регулирующих органов всех уровней в целях последовательного:
  - согласования инвестпрограмм сетевых компаний
  - установления платы на техприсоединение (ФСТ, РЭК), тарифов на подключение (рег.органы МСУ) – принятие постановления Правительства в соответствии с 210-ФЗ



## 3. Оптовый рынок

- Выход на ОРЭ
- ССТ – рынок?
- Риски манипуляции ценами

# Рынок

- Введение НОРЭМ в текущем году позволит сформировать рыночную стоимость электроэнергии в России
- Введение рынка мощности положит начало формированию рыночных сигналов, что привлечет инвесторов
- Допэмиссия акций генерирующих компаний может привести к появлению независимых от РАО игроков, что придаст динамизма реформе

# Выход на ОРЭ. Проблемы

## 1. Объективные

- Перекрестка
- Задолженность ОПП

## 2. Субъективные - зависимость выхода на ОРЭ от группы лиц РАО через:

- соглашение об информобмене
- договор на передачу
- изменение договора энергоснабжения

Все это – следствие монопольного положения сбытов РАО, конфликта интересов сети-сбыт и наличия системных «ошибок» в правилах

## 3. Системные

- бюрократия в АТС, непрозрачность принятия решений
- сложные требования к участникам (в части АИИС)

# Как бороться?

**ФАС как орган, контролирующий выполнение ПНД и контролирующей АТС будет:**

1. Совершенствовать правила ОРЭ в части упрощения процедур выхода и устранению необоснованных барьеров, в частности:
  - Выступать против включения РАО в качестве стороны договора о присоединении
  - Через изменение ПНД в части обеспечения равного доступа к показаниям АИИС КУЭ на границах заинтересованных сторон
  - Через изменение регламентов НП АТС
2. Принимать решения по фактам необоснованного отказа в заключении всех договоров и соглашений
3. Особое внимание будет уделяться местным энергоснабжающим организациям (ОПП), желающим стать участниками ОРЭ

# Сектор **н**есвободной торговли?



Тариф регулируемого сектора - естественный price cap на ССТ.

**В существующей модели ОРЭ ценовые риски отсутствуют**



# Когда будет настоящий рынок?

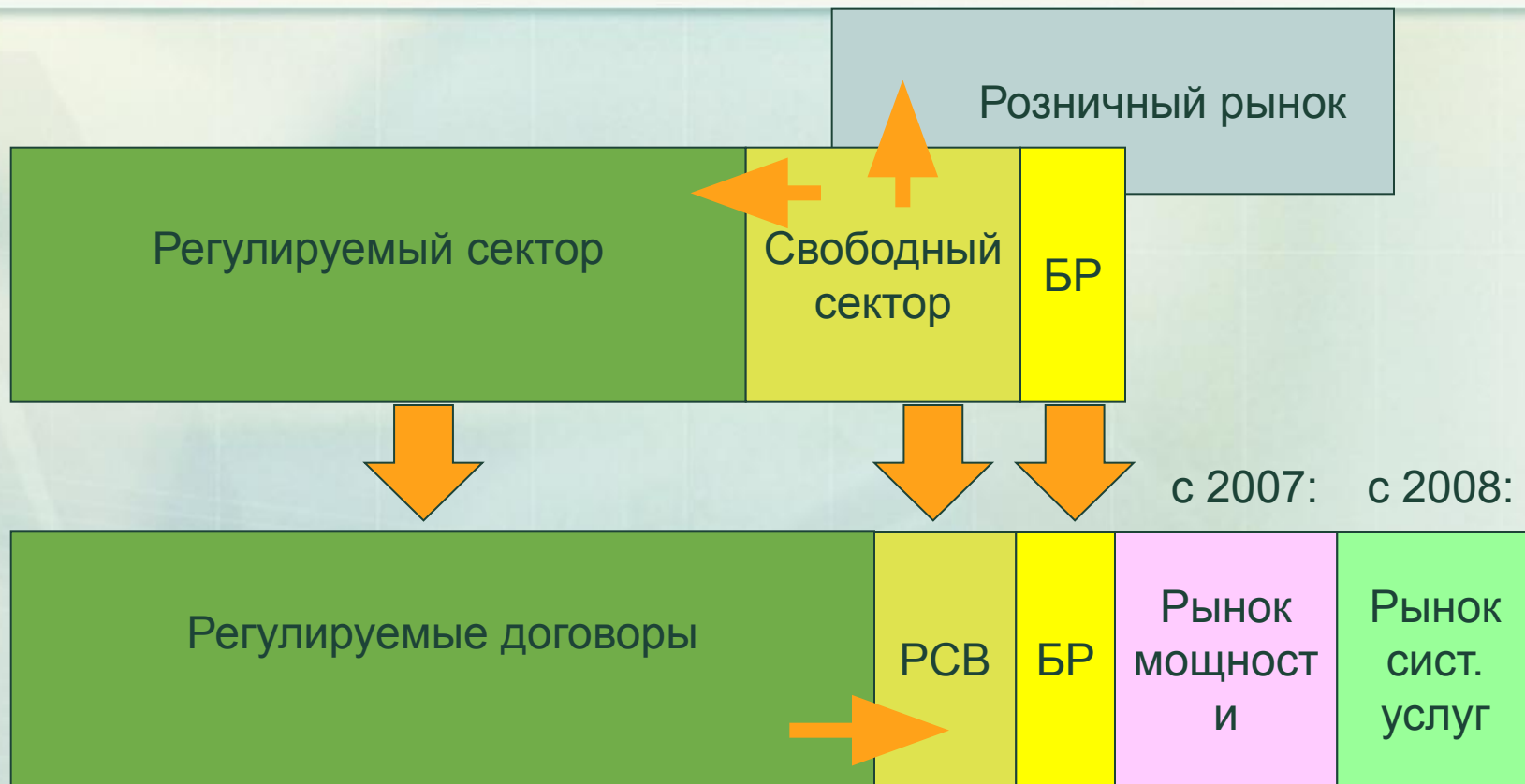
- До 1 мая ведомства должны представить в Правительство РФ проект правил НОРЭМ, которые предусматривают:
  - перевод ОРЭ (объемов РС+ССТ) в регулируемые договоры
  - ежегодное сокращение сектора РД на 5-15%
  - увеличение числа участников
- По мере завершения РД (3-5 лет) будет увеличиваться объемы э/э, торгуемой по свободным ценам (РСВ, св. договоры)

**Однако:**

- **Реальная либерализация рынка зависит от решения проблемы перекрестного субсидирования**
- **Новый рынок – новые проблемы**

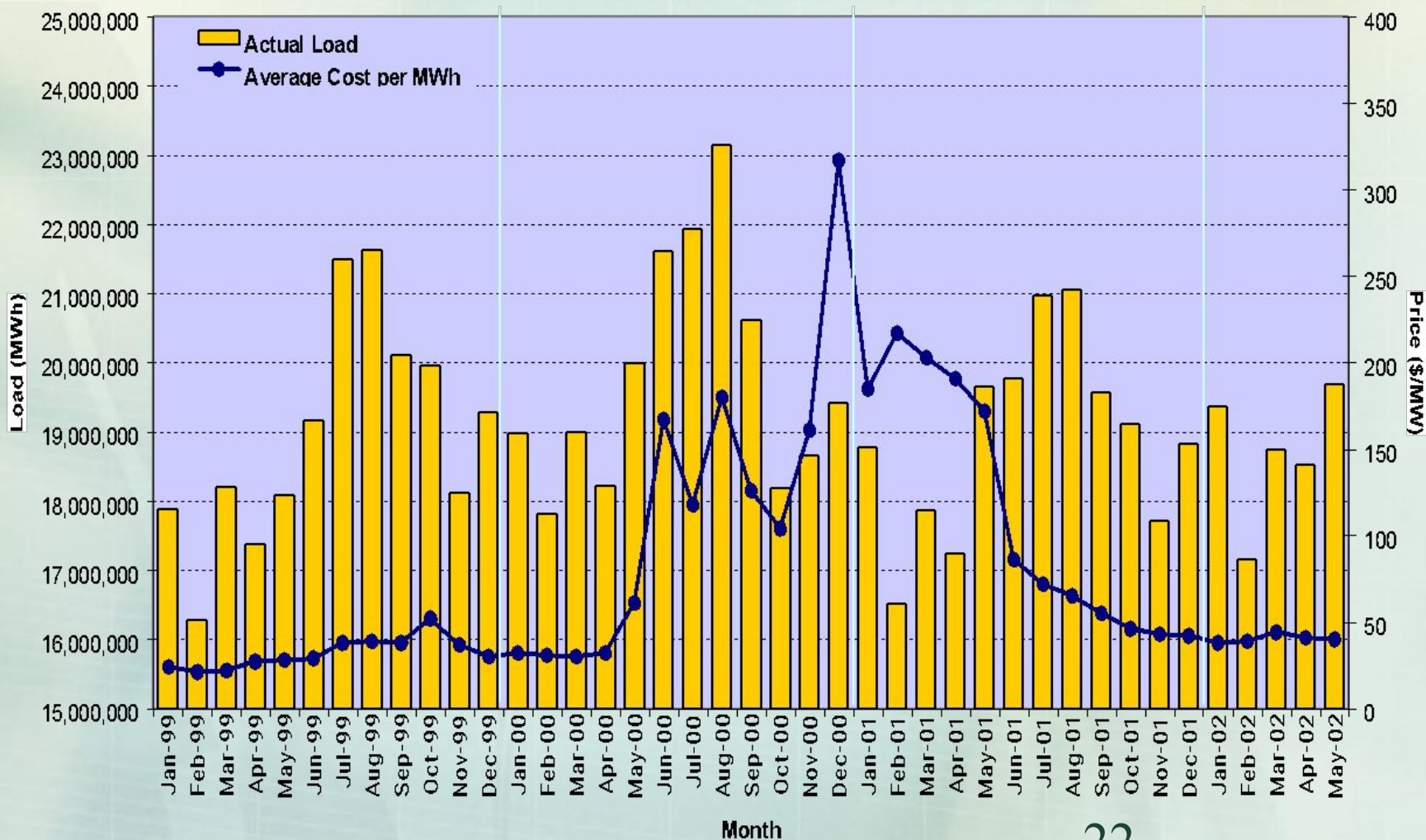


# Трансформация оптового рынка в НОРЭМ

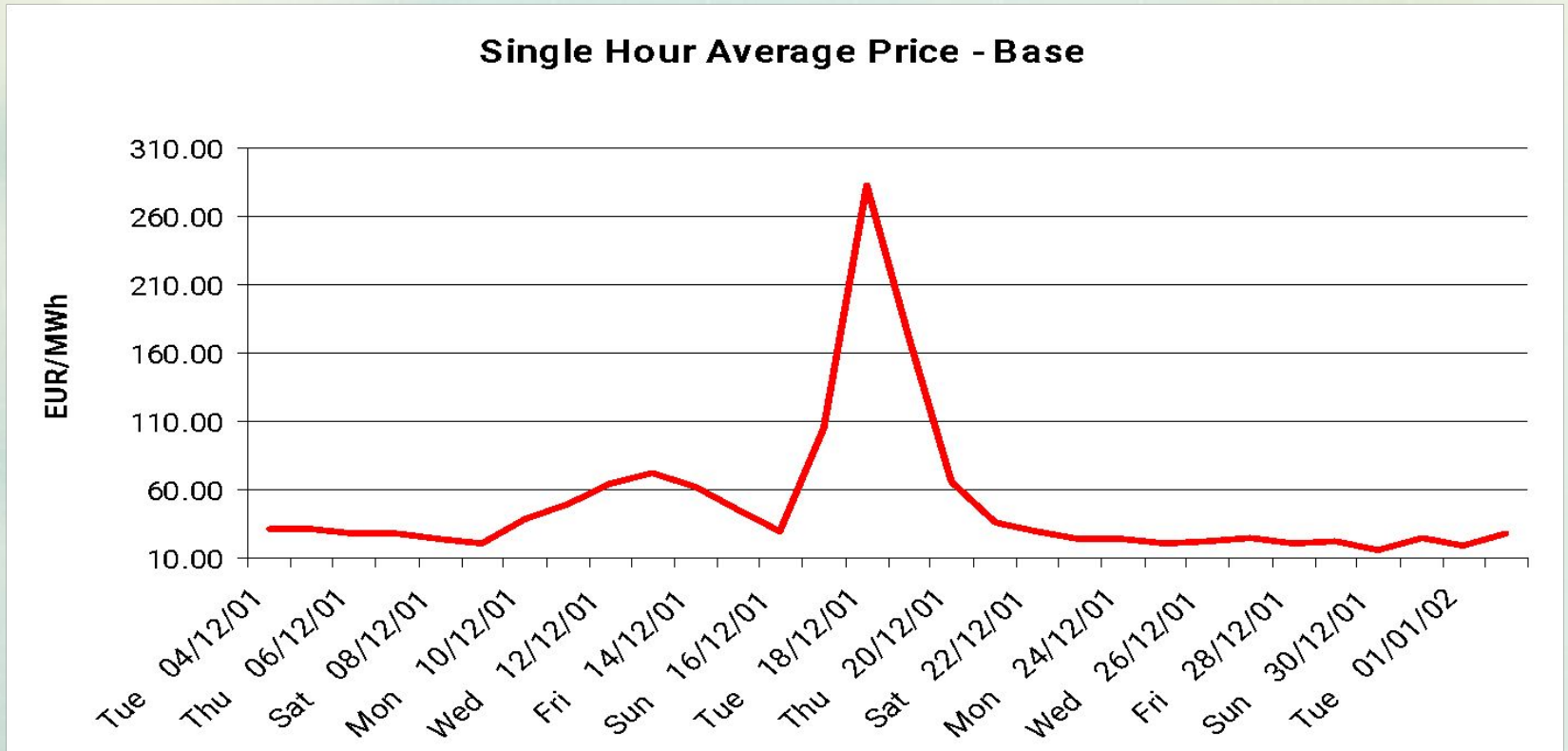


В НОРЭМ рынок и государство столкнутся с новыми, до сих пор не известными рисками колебаний цены и злоупотребления производителями своим доминирующим положением

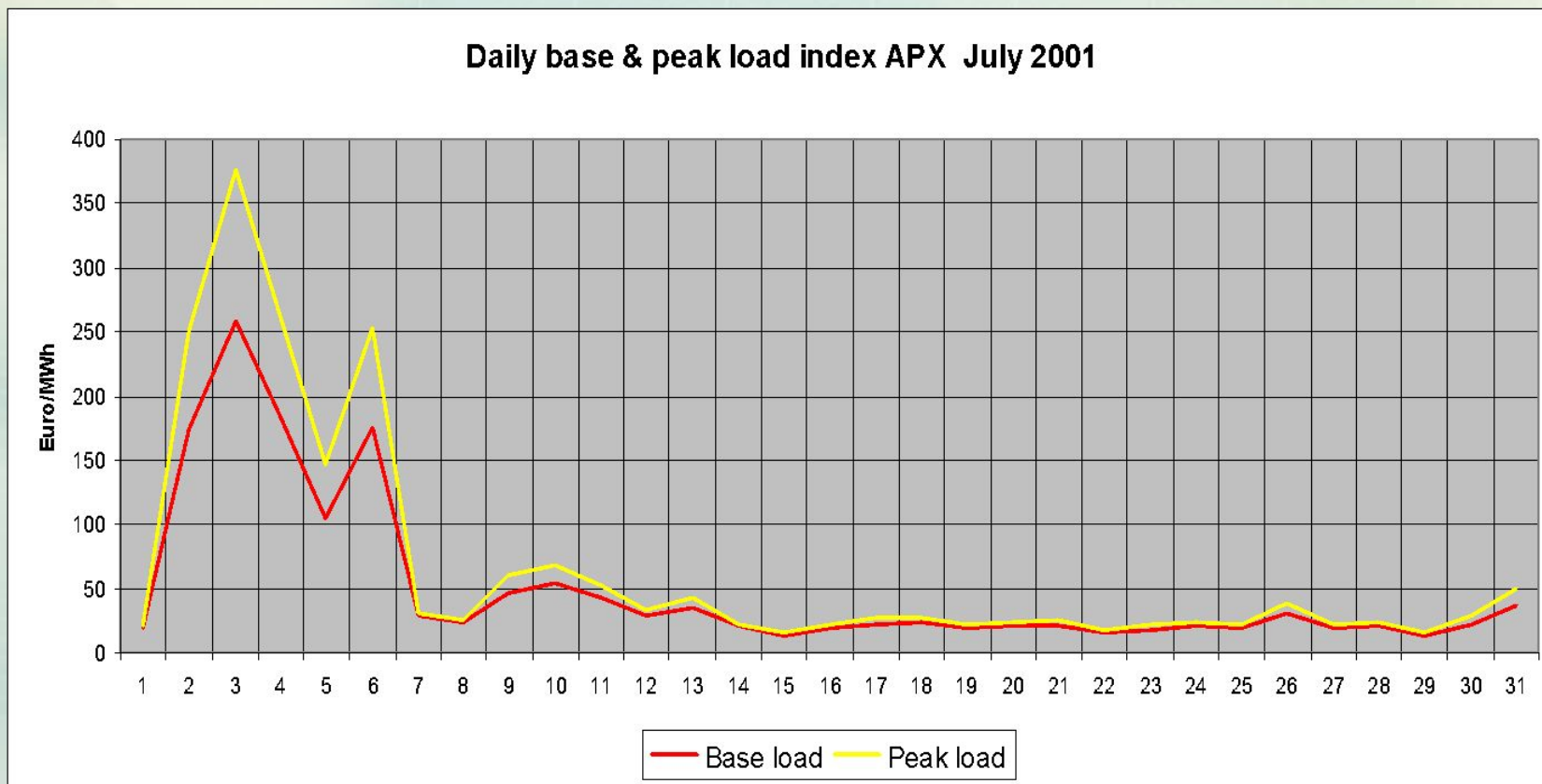
# CAISO (Калифорния) 2000-2001: рост цен 640%



# ЕЕХ (Германия) 2001: рост цен 860%



# APX (Нидерланды) 2001: рост цен 1200%



# Особенности рынка электроэнергии

Неэластичный спрос

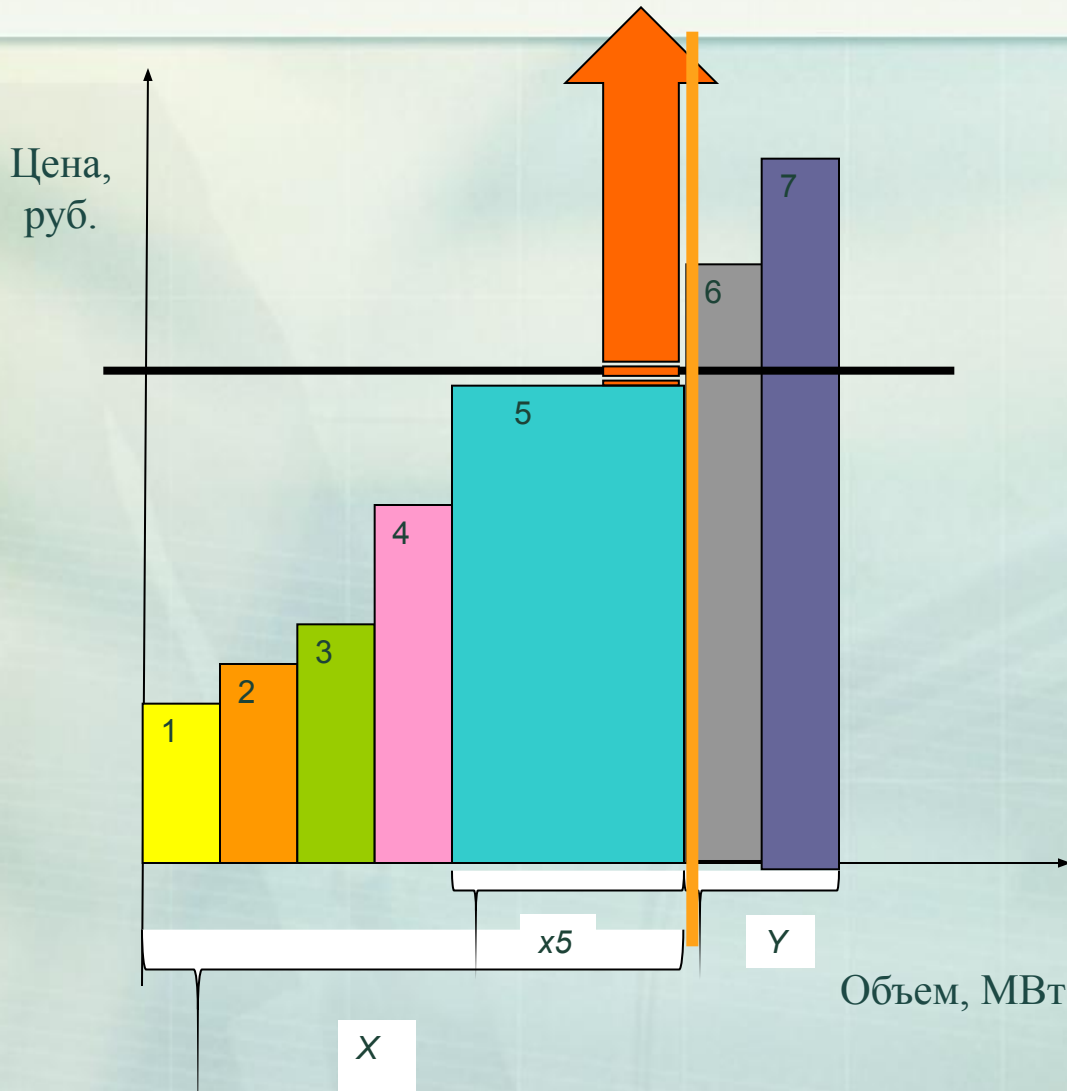
Неразрывный во времени процесс производства и потребления

Технические и технологические ограничения  
(производство, передача)



**Особенность рынка электроэнергии с регуляторной точки зрения:**  
не обладая доминирующим положением в классическом понимании (доля рынка более 35%), производитель в отдельные моменты времени может манипулировать ценой на рынке (злоупотреблять своим положением)

# Возможность манипуляцией ценой на ОРЭ без существенной доли рынка



Без части объема генератора **№5** спрос (**вертикальная линия**) не будет удовлетворен. Ни один другой генератор не сможет заместить предлагаемый им объем электроэнергии.

Это означает, что такой генератор может повисить цену в своей заявке и сформировать цену (**горизонтальная пунктирная линия**).

Объемы, предоставляемые любым другим генератором могут быть замещены конкурентами.



# Масштаб рисков

1. В ближайший год с введения НОРЭМ объем РСВ будет незначительный – не больше 5% электроэнергии оптового рынка.
2. Объем РСВ будет зависеть от точности прогноза почасовых объемов электроэнергии при составлении регулируемых договоров:
  - чем больше отклонений в РД, тем больше объем РСВ.
3. Вне зависимости от объемов, цена РСВ будет:
  - индикатором для заключения свободных договоров на поставку электроэнергии
  - точкой отсчета для цены балансирующего рынка.
4. **Политический риск: заметный рост цены даже на узком сегменте РСВ может похоронить дальнейшую либерализацию**

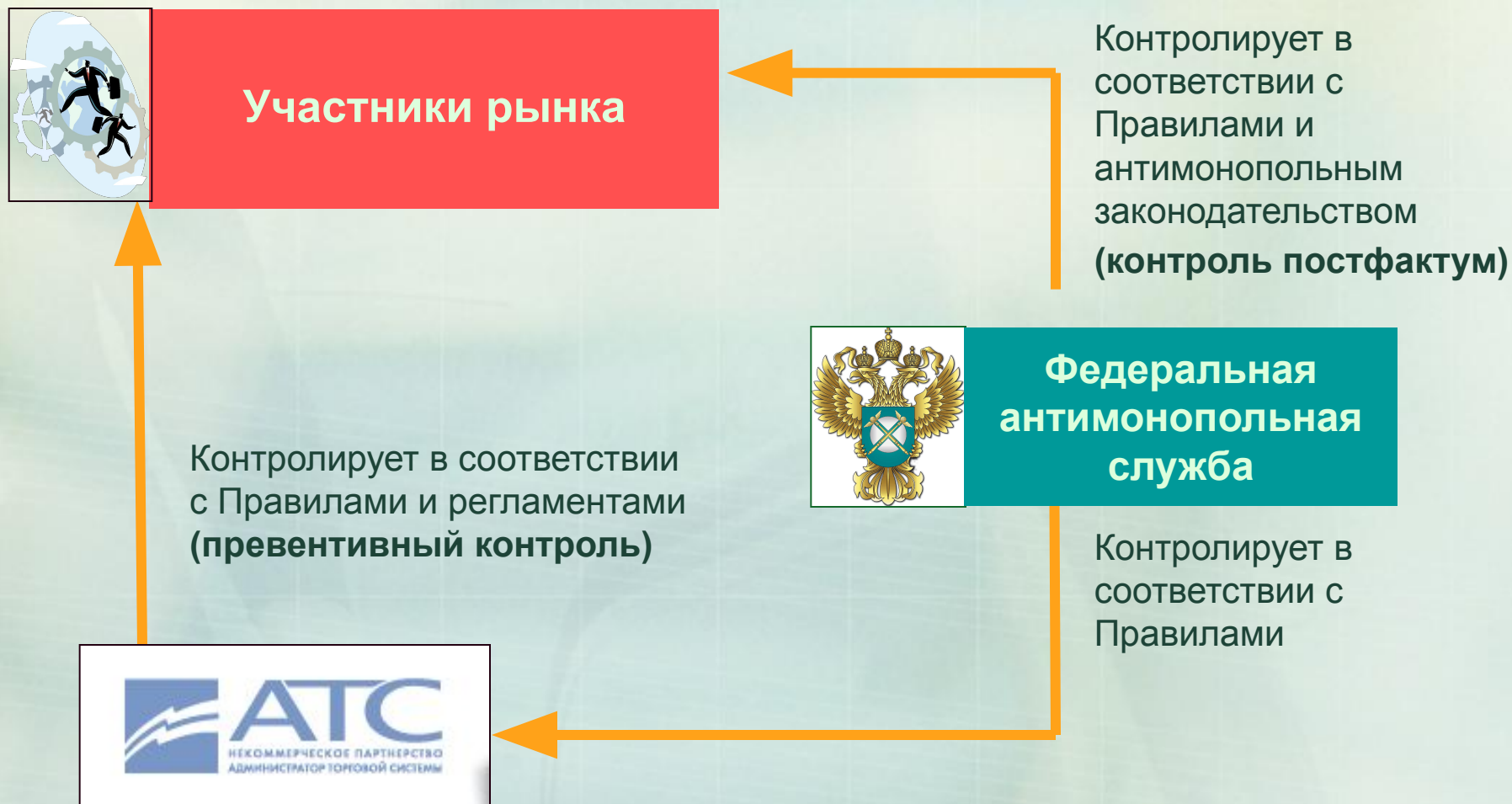
# Манипуляции ценами: как бороться? (1)

- В целях снижения рисков резких колебаний цен и противодействия манипуляциям на большинстве зарубежных рынков электроэнергии действуют особые, отличные от других рынков, подходы к решению этих проблем.
- В России также будет действовать система контроля, ограничивающая возможности недобросовестного поведения на рынке электроэнергии

# Манипуляции ценами: как бороться? (2)

1. Российская система мер контроля на ОРЭ будет основана на оценке рыночного поведения генерирующих компаний при подаче заявок на участие в РСВ и БР.
2. Будет определяться временное доминирующее положение генераторов, которые, пользуясь неэластичностью спроса по цене и сложившейся топологией сети, могут завышать цену продаваемой электроэнергии.
3. За поведением таких генераторов будет установлен особый контроль со стороны администратора торговой системы.
4. Критерием оценки будет цена в ранее поданных и принятых рынком заявках этих же генераторов в то время, когда они не занимали доминирующего положения.
5. Окончательную оценку поведения таких производителей будет давать ФАС России.

# Схема контроля



# Перспективы системы контроля

- Наличие системы контроля с жесткими санкциями за нарушения - необходимое и обязательное условие формирования конкурентного рынка электроэнергии
- Со временем система будет совершенствоваться и сможет противостоять таким сложным правонарушениям как сговор, взаимосвязанные стратегии ценового поведения и др.
- До реорганизации РАО ЕЭС в компании дополнительно будет действовать корпоративная система мер ответственности генеральных директоров генерирующих компаний (ТГК и ОГК) за неконкурентное поведение на ОРЭ. Такая система сейчас разрабатывается в РАО совместно со специалистами ФАС России.
- Генерирующие компании будут вынуждены учитывать при определении своего рыночного поведения наличие системы мер, не позволяющей злоупотреблять им поведением на рынке.



## 4. Розничный рынок

- Правила розничных рынков. Конкуренция
- Разделение по видам деятельности
- Лицензирование



# Правила РРЭ:

**Будут приняты до мая 2006 года.**

**Вносят кардинальные изменения в структуру отношений участников и закладывают основы функционирования розничных рынков на долгие годы:**

- статус, права и полномочия гарантирующего поставщика (ГП)
- регламентируют новые взаимоотношения:
  - ГП и потребителя (публичность договора купли-продажи),
  - сетевой и сбытовой (ГП) компаний (коммерческие потери),
  - генераторов и потребителей, ГП
  - ГП и независимой сбытовой компании (конкуренция?)
- ценообразование на розничном рынке (трансляция цены)

# Виды конкуренции в рознице

- За статус гарантирующего поставщика (кто будет монополистом)
- ГП за потребителя ОПП (как стать крупным монополистом)
- Выход потребителей на оптовый рынок (конкуренция опт-розница)

**Вывод:**

**Конкуренция за потребителя возможна на стыке розницы и опта.**

**В рознице конкуренции за потребителя нет (пока)**



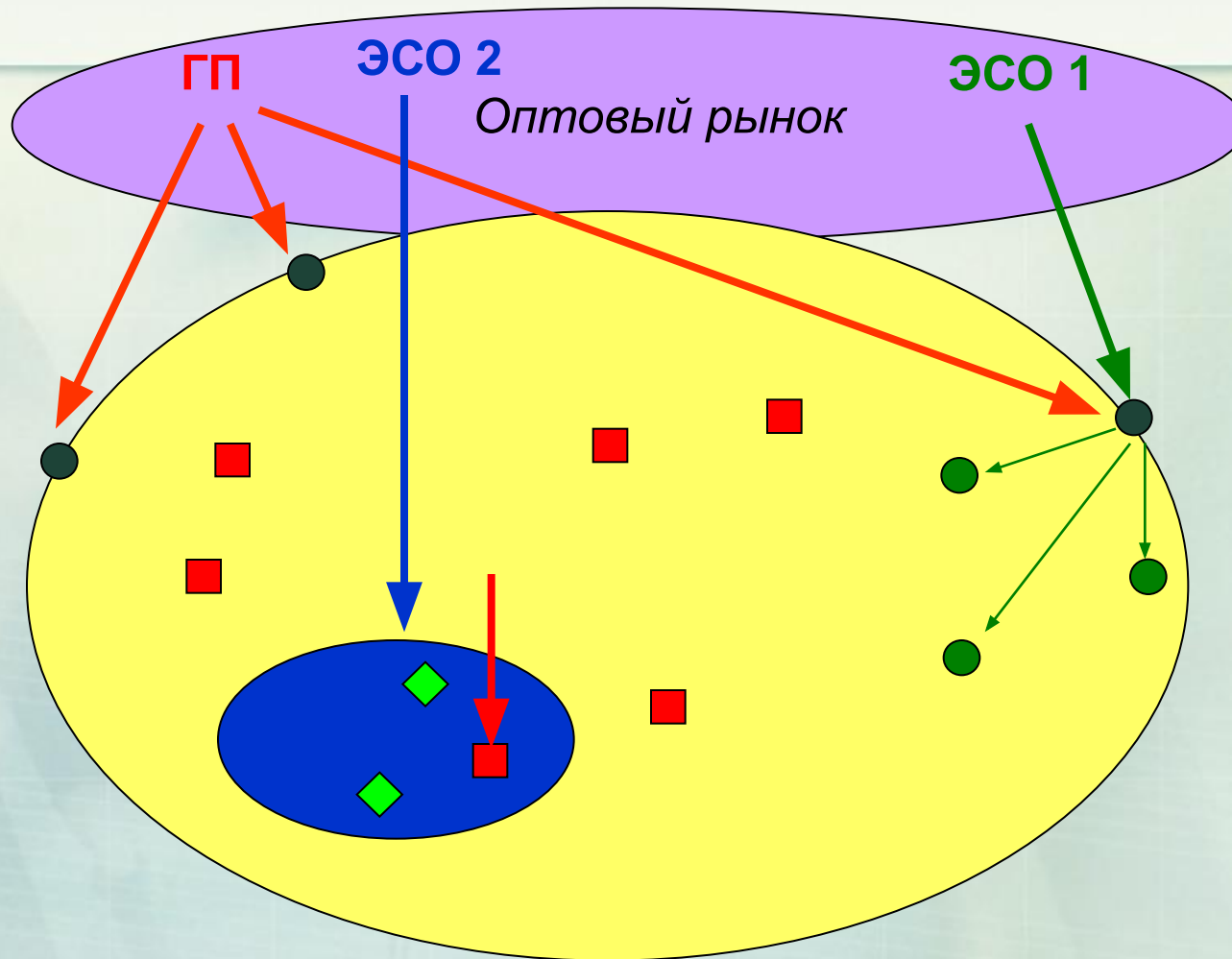
# Как обеспечить конкуренцию за потребителя?

Задача разделения фактических объемов электроэнергии по одной точке поставки между несколькими энергосбытовыми компаниями:

- типовые графики потребления
- интервальные приборы учета у конечных потребителей

**Вектор решения (типовые графики) задается в ПРР и Правилах НОРЭМ, которое будет реализовано через 2-3 года**

# Конкуренция за потребителя на розничном рынке: сейчас и в перспективе



# Разделение видов деятельности: закон

- Законодательством об электроэнергетике предусмотрена необходимость разделения видов деятельности до 1 апреля 2006 года
- Виды деятельности должны осуществляться разными юридическими лицами
- Компании, не выполнившие данное требование, подлежат принудительной реорганизации (изменения 36-ФЗ) т.е.:
- Правительство РФ определит уполномоченный орган, который будет осуществлять принудительную реорганизацию, т.е.:
  - направлять предписания о принудительной реорганизации с указанием срока
  - обращаться в арбитражный суд, который назначит временного управляющего в соответствии с ГК РФ

## Исключения (с учетом изменений 36-ФЗ)

1. *изолированные от ЕЭС России энергосистемы, энергоузлы и системы, связанные с ЕЭС России через сети иностранных государств*
2. *потребление электроэнергии исключительно на собственные нужды*
3. *гарантирующие поставщики*
4. *АЭС и ОРУ*
5. *промышленные энергокомплексы (генерация и передача)*



# Ситуация с разделением по итогам 2005г.

- Из 861 организаций:
  - 16% полностью разделили виды деятельности
  - 61% находятся в процессе разделения видов деятельности (44% в 1-м полугодии 2005г.)
  - 22% не намерены (1/2) разделять виды деятельности или нет информации (1/2)
- Лучшая динамика разделения в ЮФО (81%) и ПФО (76%), худшая – СЗФО (29%) и ДФО (29%)
- Лидируют по доле разделившихся компаний ЮФО (35%) и УФО (25%)

# Проблемы разделения

1. Отсутствие «правил игры»: до сих пор не приняты правила заключения публичных договоров и правила функционирования розничных рынков электроэнергии, определяющие в том числе:
  - взаимоотношения потребителей и поставщиков электроэнергии
  - взаимоотношения сетевых и сбытовых компаний
2. Политика экспансии энергосбытовых компаний бывших АО-энерго
  - соглашения о разделении видов деятельности
  - угроза банкротства бывших ОПП
3. Лицензирование купли-продажи электроэнергии гражданам

# Лицензирование поставки э/э гражданам

По мнению ФАС России:

- излишняя и дублирующая функция государственного регулирования
- создает неоправданные риски для сбытовых компаний
- порождает коррупцию

Вывод:

**Лицензирование сбыта должно быть  
отменено**



**Спасибо за внимание. Вопросы?**