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



- 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: коротко

- 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

Ho:

Инвестиционные программы РАО и ФСК, МРСК должны:

- формироваться прозрачно (что и где строим),
- их реализация должна проходить с использованием конкурсных процедур (за сколько строим) 11

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 постановление Правительства в соответствии с 210-Ф3

14

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

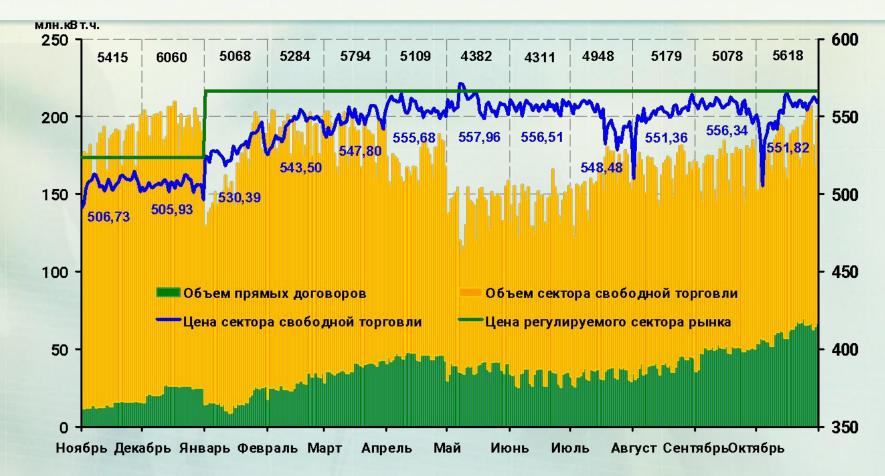
- бюрократия в АТС, непрозрачность принятия решений
- сложные требования к участникам (в части АИИС)

Как бороться?

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

- 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 несвободной торговли?



Тариф регулируемого сектора - **естественный price сар** на ССТ. В существующей модели ОРЭ ценовые риски отсутствуют

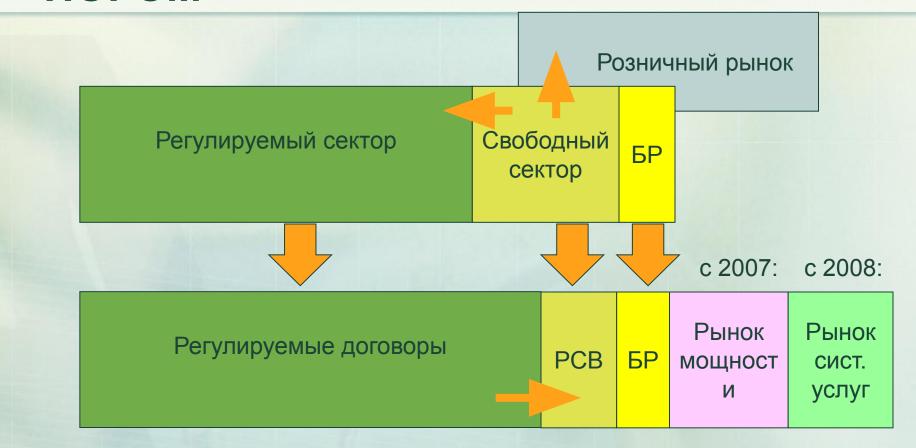
Когда будет настоящий рынок?

- 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:

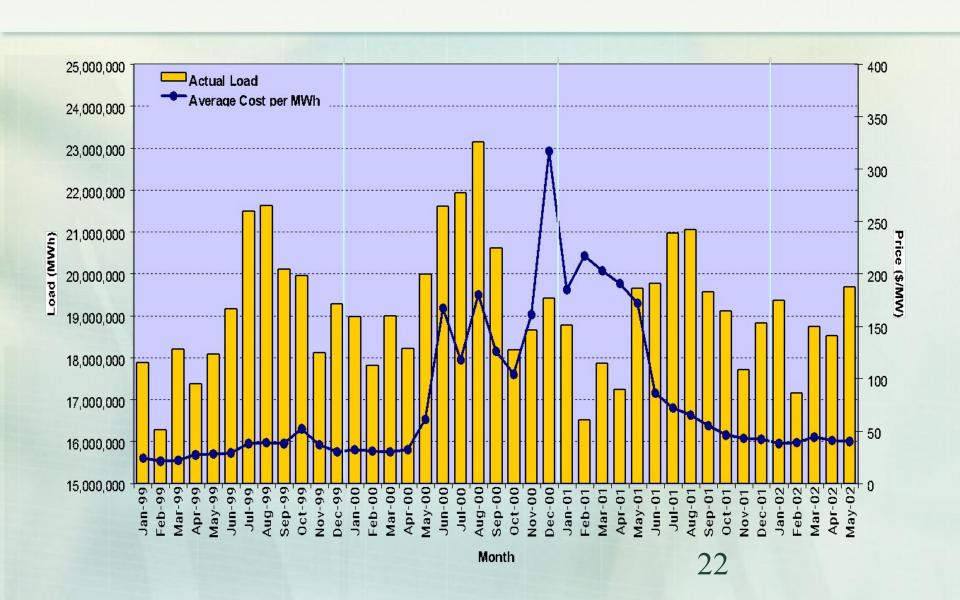
- Реальная либерализация рынка зависит от решения проблемы перекрестного субсидирования
- Новый рынок новые проблемы

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

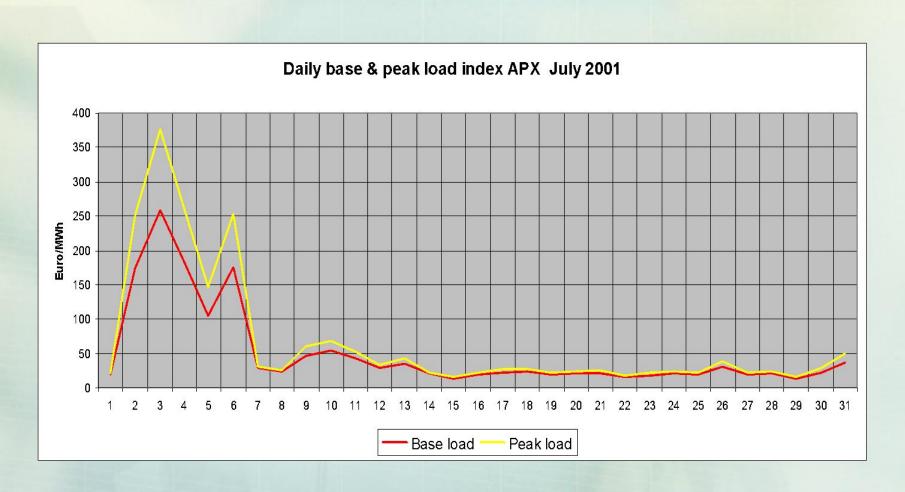
CAISO (Калифорния) 2000-2001: рост цен 640%



EEX (Германия) 2001: рост цен 860%



АРХ (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



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)



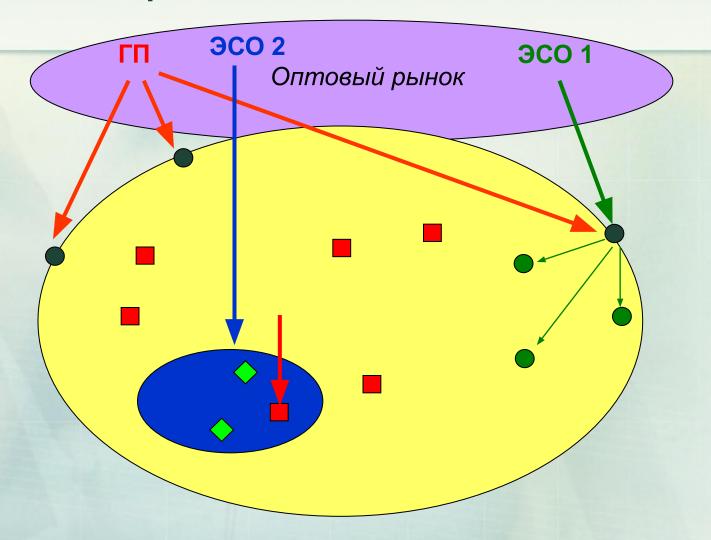
Как обеспечить конкуренцию за потребителя?

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-Ф3) 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 ГКЪФ

Исключения (с учетом изменений 36-ФЗ)

- 1. изолированные от ЕЭС России энергосистемы, энергоузлы и системы, связанные с ЕЭС России через сети иностранных государств
- потребление электроэнергии исключительно на собственные нужды
- 3. гарантирующие поставщики
- 4. A3C u OPY
- 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
- Политика экспансии энергосбытовых компаний бывших АО-энерго
 - соглашения о разделении видов деятельности
 - угроза банкротства бывших ОПП
- 3. Лицензирование купли-продажи электроэнергии гражданам

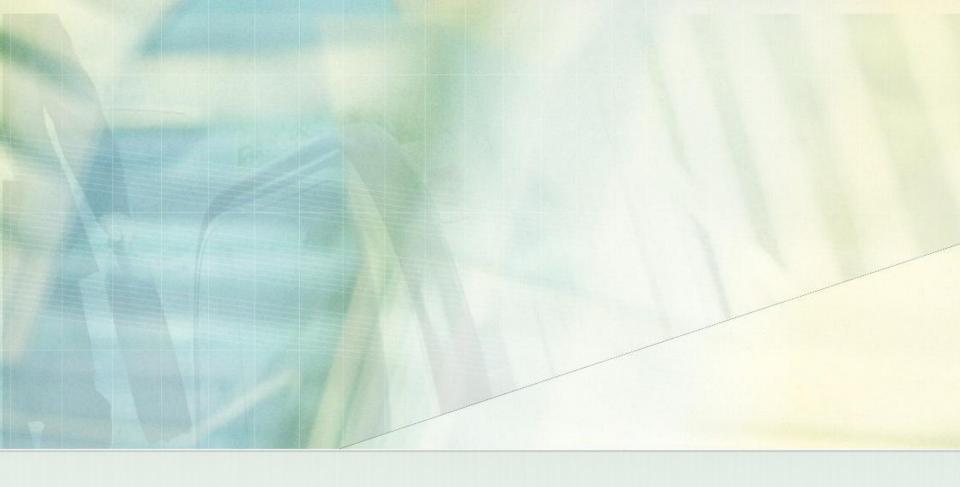
Лицензирование поставки э/э гражданам

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?