

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 постановление 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

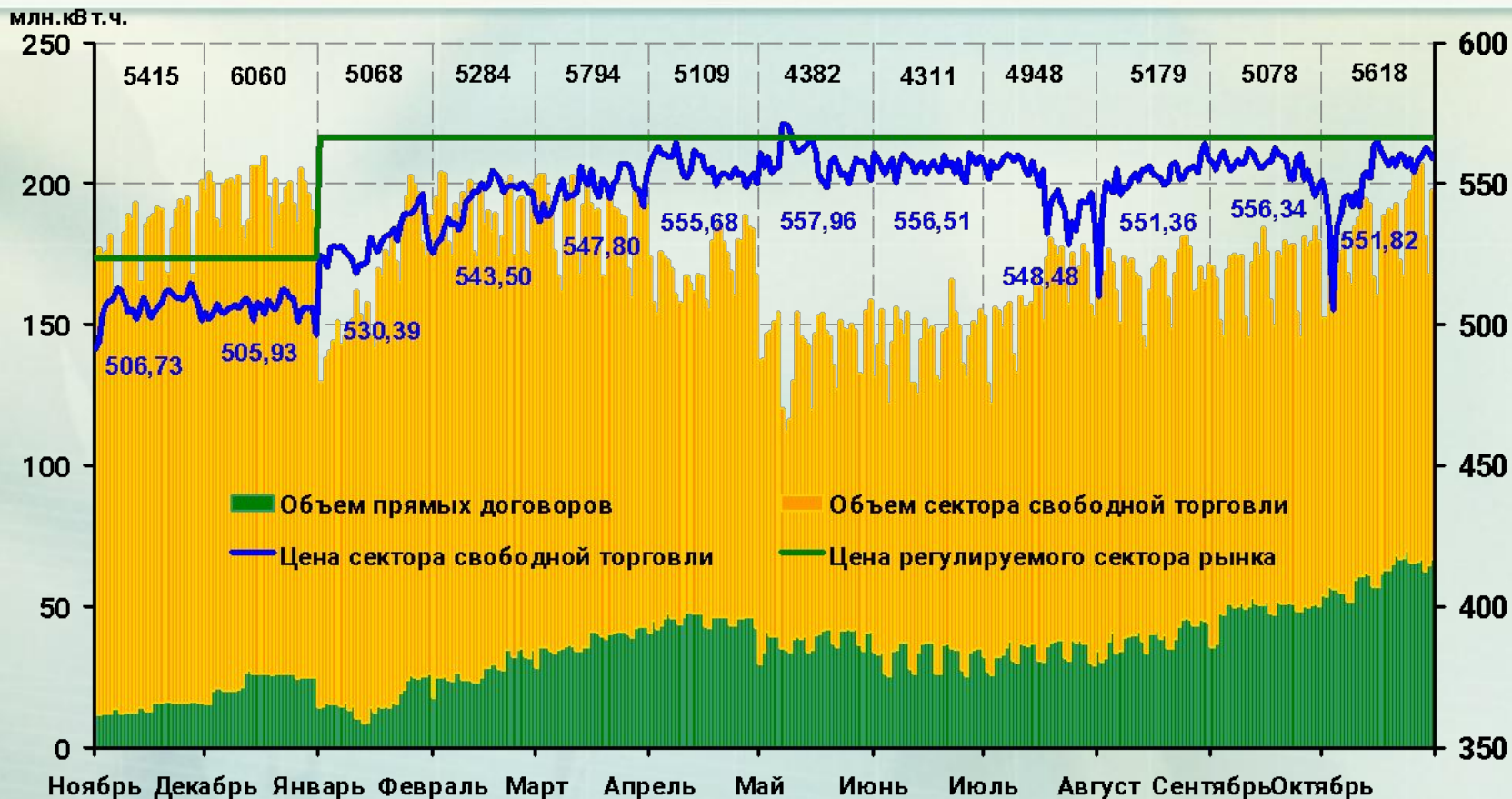
- бюрократия в АТС, непрозрачность принятия решений
- сложные требования к участникам (в части АИИС)

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

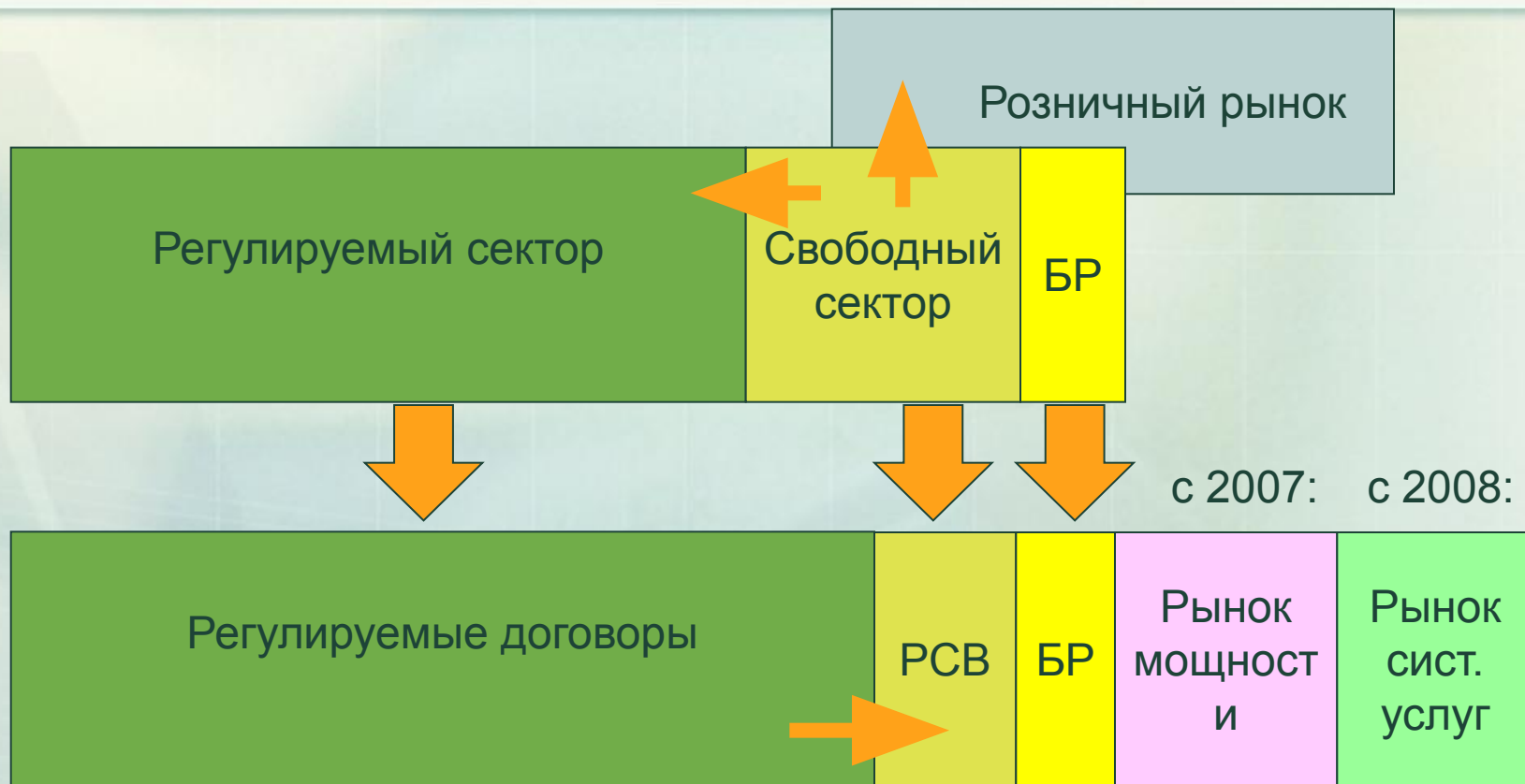
Когда будет настоящий рынок?

- 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:

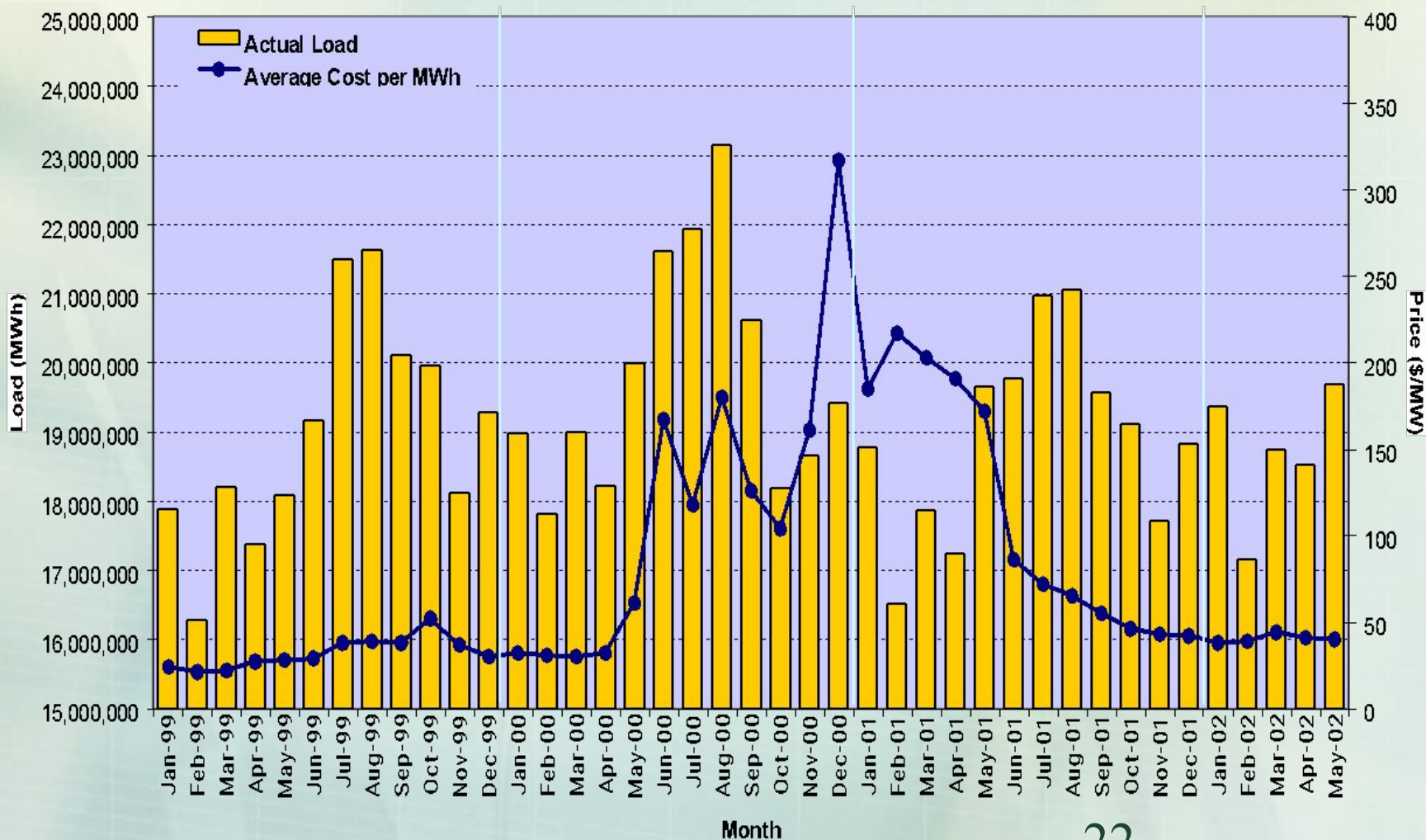
- **Реальная либерализация рынка зависит от решения проблемы перекрестного субсидирования**
- **Новый рынок – новые проблемы**

Трансформация оптового рынка в НОРЭМ

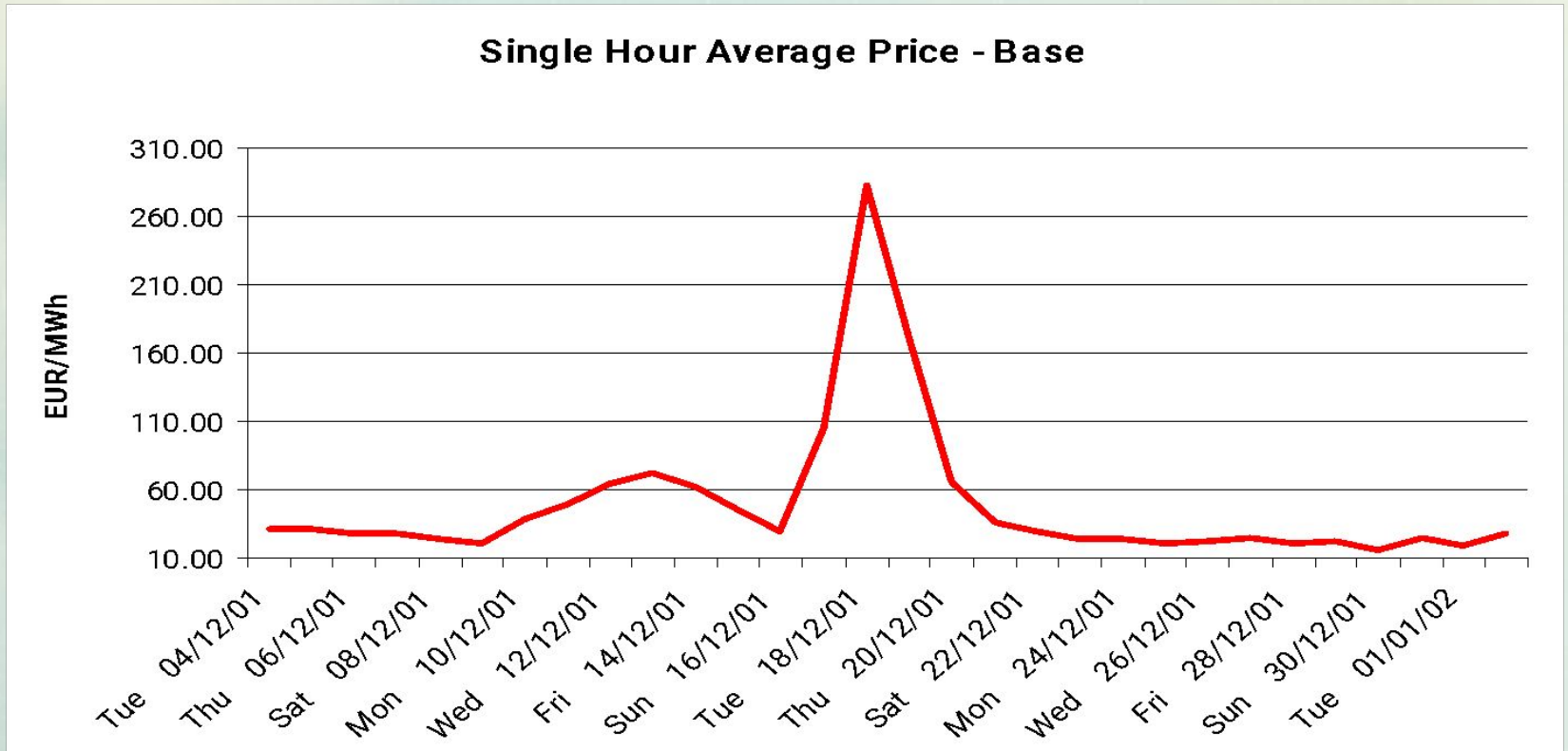


В НОРЭМ рынок и государство столкнутся с новыми, до сих пор не известными рисками колебаний цены и злоупотребления производителями своим доминирующим положением

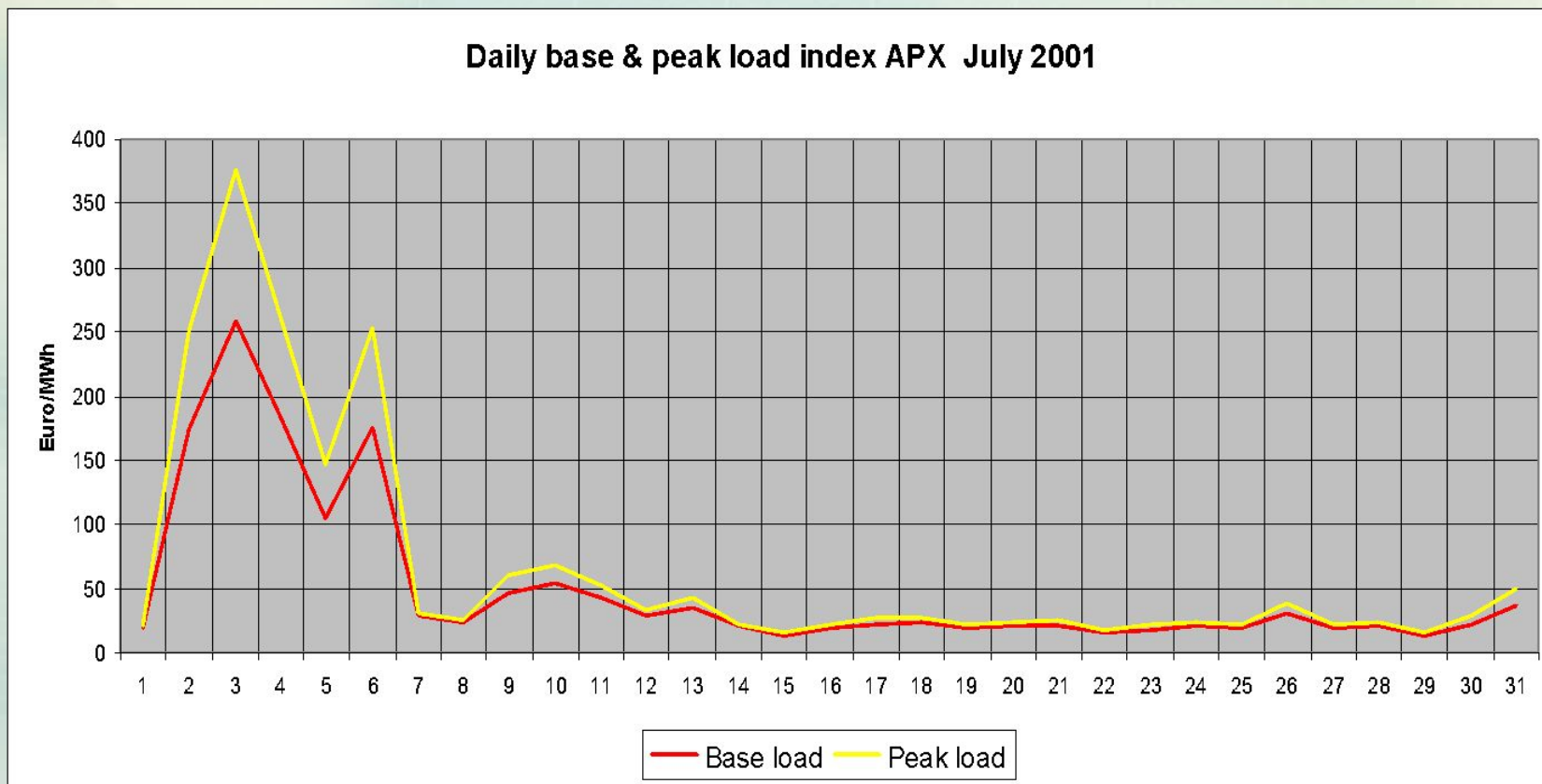
CAISO (Калифорния) 2000-2001: рост цен 640%



ЕЕХ (Германия) 2001: рост цен 860%



APX (Нидерланды) 2001: рост цен 1200%



Особенности рынка электроэнергии

Неэластичный спрос

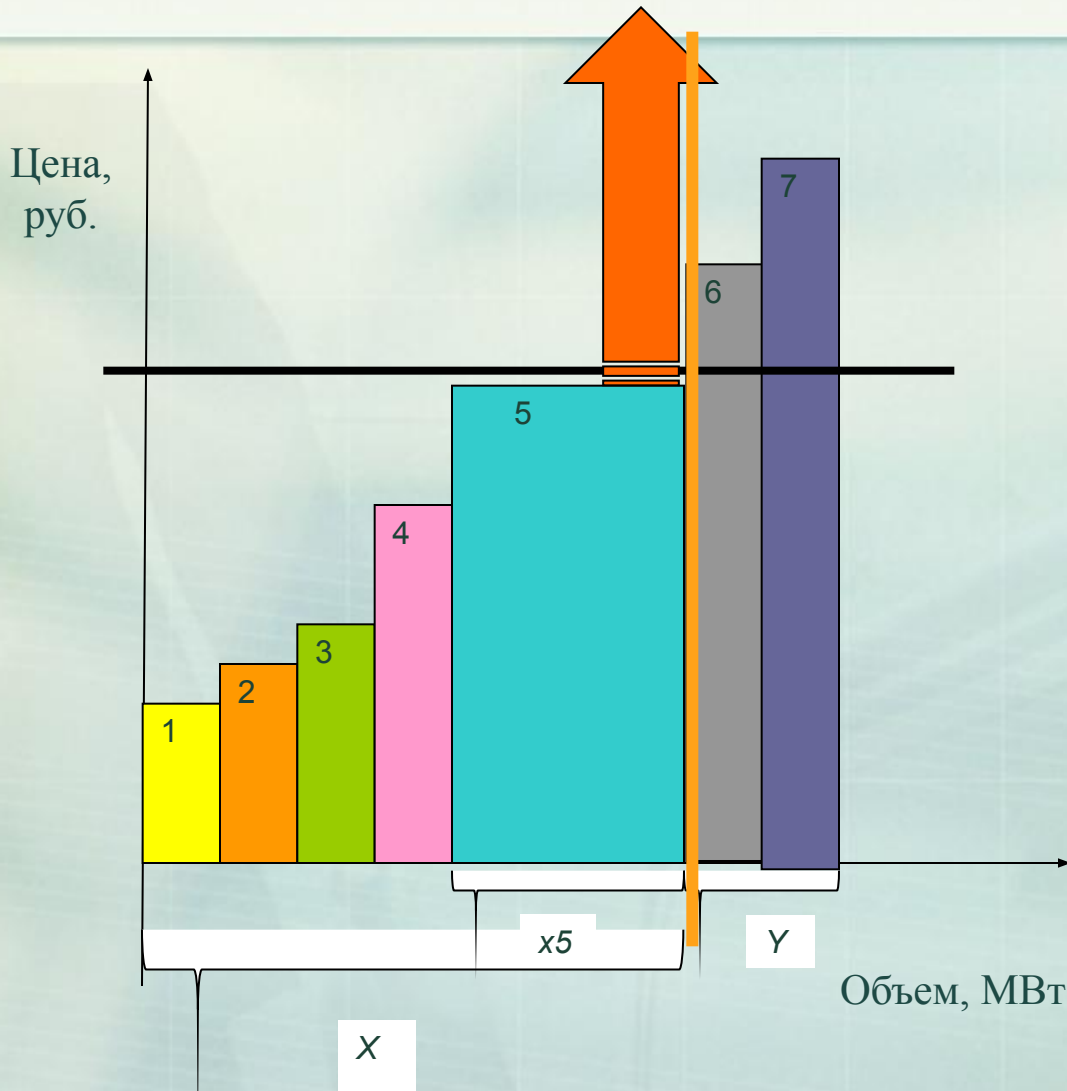
Неразрывный во времени процесс производства и потребления

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 повесить 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)



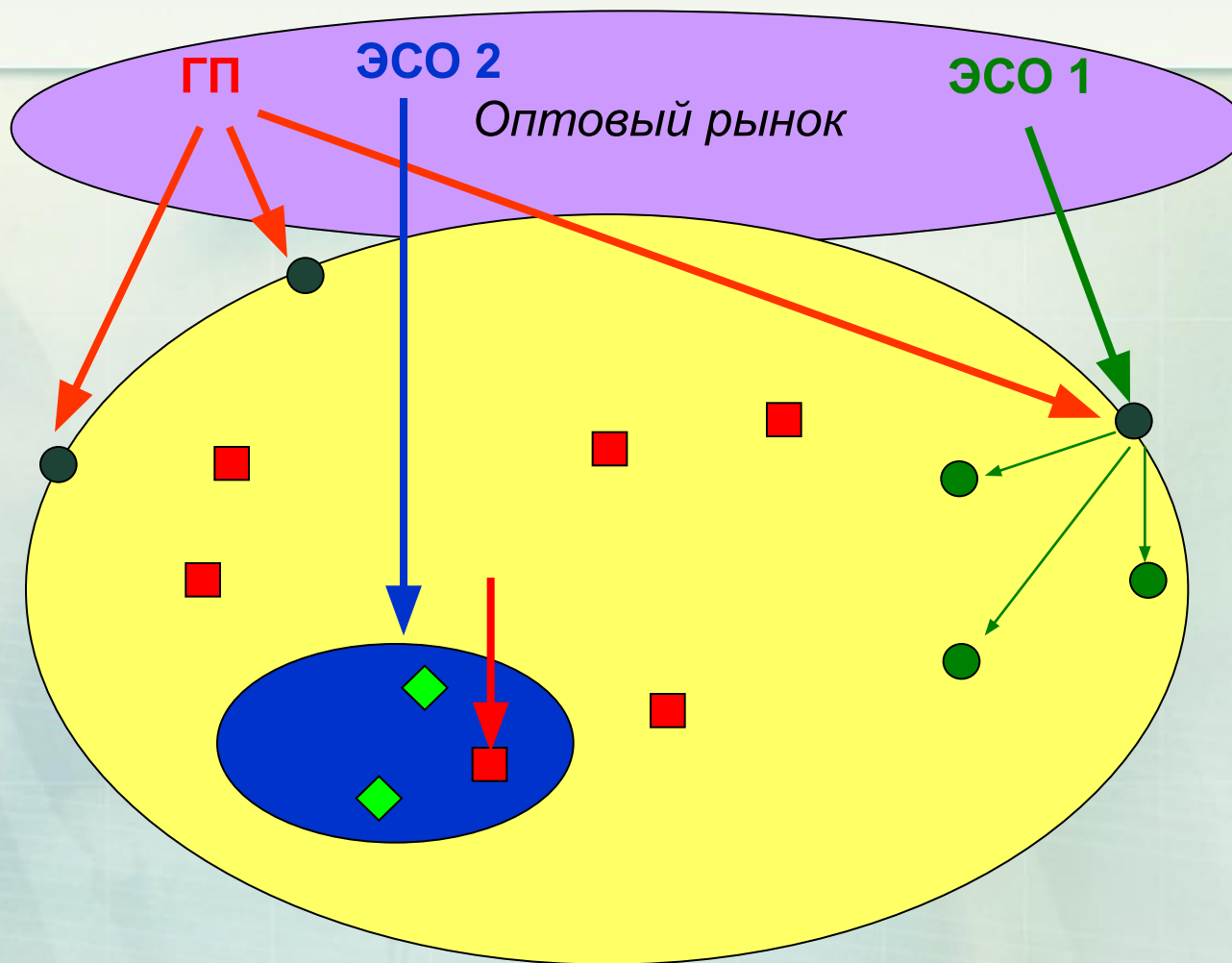
Как обеспечить конкуренцию за потребителя?

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?