

**«Анализ результатов реформы
электроэнергетики и
предложений по росту ее
эффективности»**

Москва, 27 мая 2013 г.



Основные положения доклада



Резюме доклада

Небывалый рост цен на электроэнергию для конечных потребителей – главный и самый ощутимый итог реформы.



Резюме: причины роста цен

Основные причины ускоренного роста тарифов в **электросетевом комплексе:**

- Ошибки при введении RAB-регулирования;
- Непрозрачность инвестпрограмм электросетевых компаний, особенно на низовом уровне.

Среди иных ключевых проблем сетевого комплекса:

- Дискриминация в процессе тарифообразования на местном уровне в пользу недобросовестных территориальных сетевых организаций (ТСО);
- Нерешенность проблемы перекрестного субсидирования в общем и «последней мили» в частности.



Резюме: причины роста цен

В генерирующем секторе так и не была создана необходимая для снижения цен и издержек конкурентная среда.

Механизм договоров на предоставление мощности (ДПМ), из механизма, гарантирующего обеспечение выполнения обязательств инвесторов, превратился в порочный для нашей электроэнергетики инструмент, исключая предпринимательские риски для генераторов, гарантируя им окупаемость инвестиций в рекордно короткие по отраслевым меркам сроки. Данный факт делает смену текущей модели неизбежной.



Резюме: причины роста цен

Розничные рынки: ситуация по некоторым параметрам близка к критической. Если отсутствие конкурентных начал в рознице еще может вызывать среди специалистов дискуссию о самой их необходимости, то ситуация с нарастающими неплатежами потребителей за электроэнергию вызывает самые серьезные опасения и уже поставила под вопрос существование текущей системы взаимоотношений с разделением передачи электроэнергии и ее сбыта на различные виды деятельности, совмещение которых запрещено на уровне Федерального закона, но вынужденно и повсеместно нарушается.



Резюме: причины роста цен

Ключевая проблема российской электроэнергетики – слабость и, по объективным причинам, низкая эффективность государственного регулирования, особенно на региональном уровне.

Государственное вмешательство и государственное регулирование – не синонимы. Чем более либерализованной становится экономика страны, тем сильнее она нуждается в сильных и эффективных регуляторах, способных **«всевидящим оком»** государства эффективно корректировать действия **«невидимой руки»** рынка, когда ее поведение идет вразрез с экономическими интересами всех субъектов экономики.



Реформа: предпосылки и цели



Идея реформы

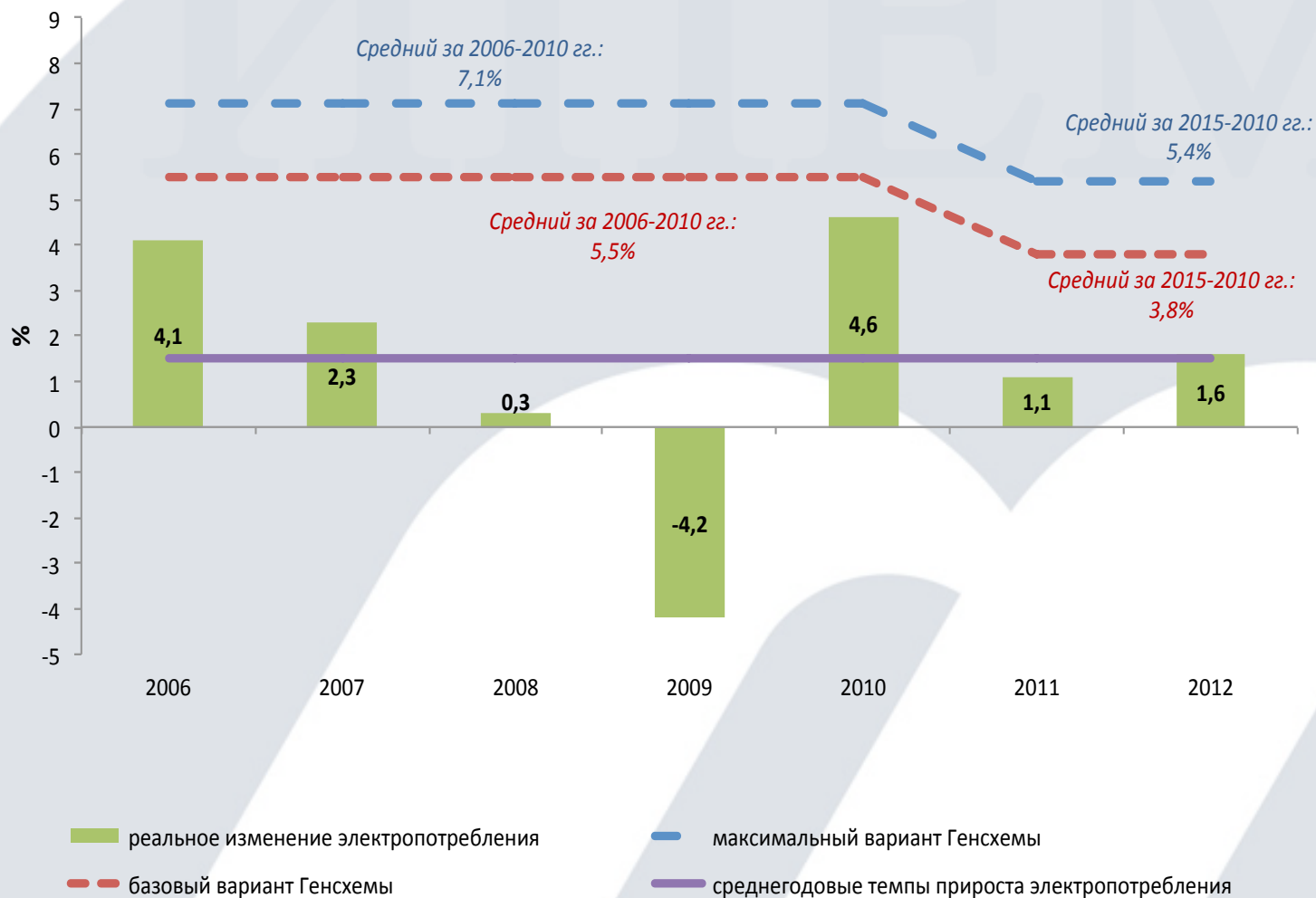
Задача реформы – удовлетворение перспективного спроса на электроэнергию.

Были сделаны прогнозы роста.
Сбылись ли они?



Потребление электроэнергии

Динамика изменения потребления электроэнергии в России в 2006-2012 годах
(прогноз Генсхемы и реального электропотребления), %





Прогнозы завышены

Прогнозы оказались завышены – а значит оказались завышены и инвестпрограммы по строительству **НОВЫХ МОЩНОСТЕЙ**



Ввод генерирующих мощностей

Динамика ввода новых генерирующих мощностей в 2003-2012 гг., ГВт





Влияние реформы на потребителей



Анализ воздействия реформы на потребителей

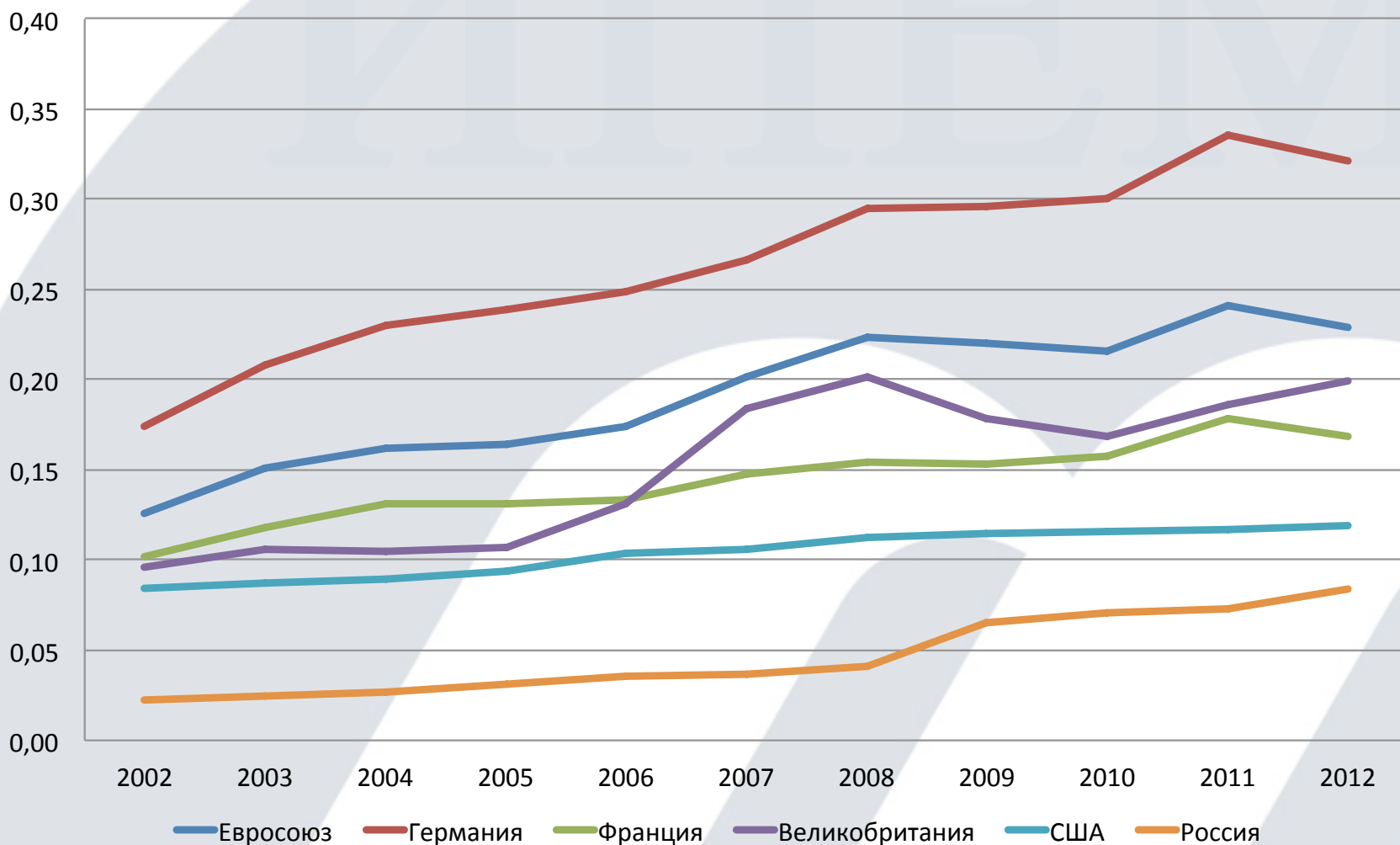
Критерии оценки реформы электроэнергетики и ее влияния на конечного потребителя:

- **Стоимость** электроэнергии
- **Доступность** и стоимость технологического присоединения
- **Надежность** и качество электроснабжения



Стоимость электроэнергии

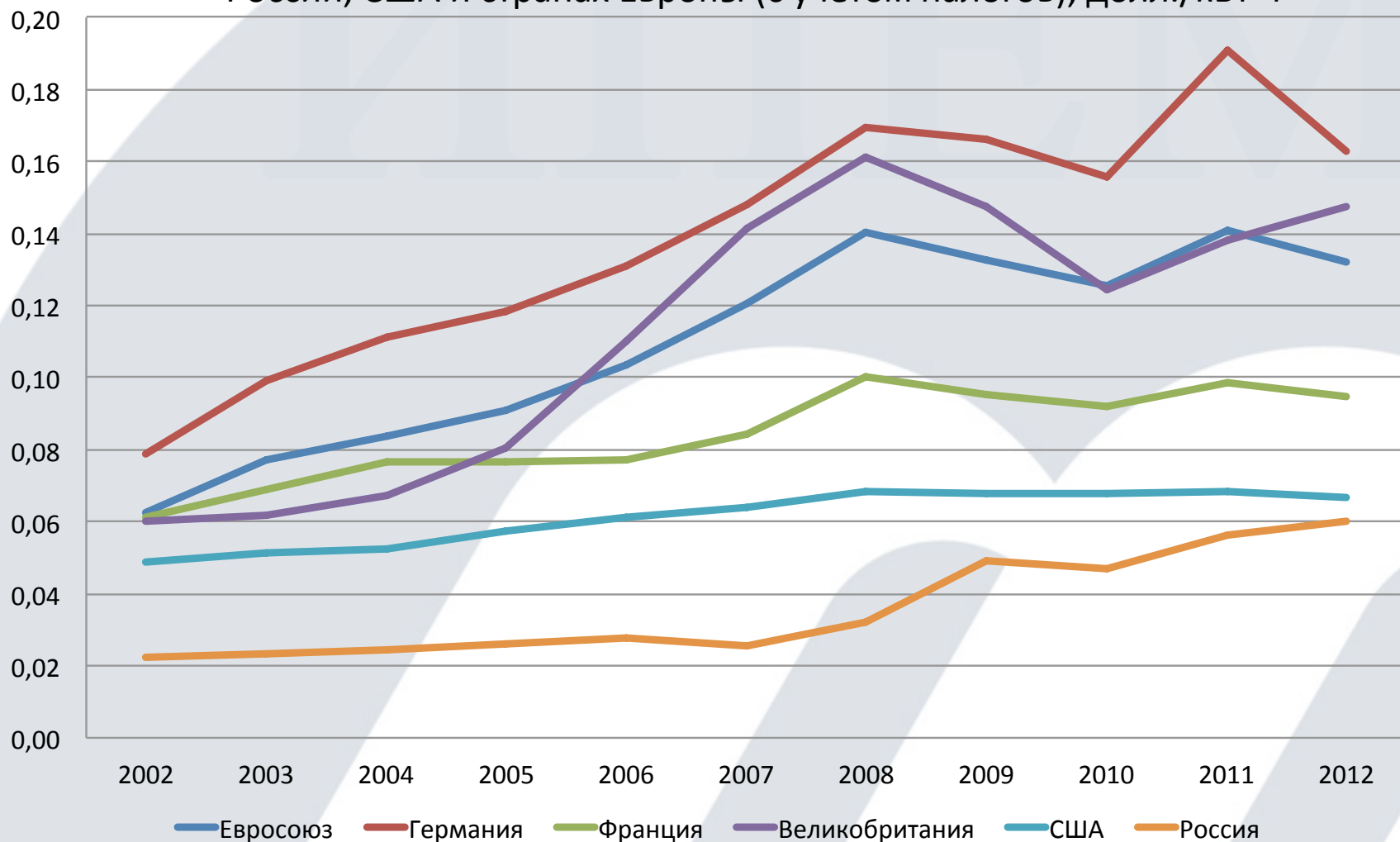
Сравнение цен на электроэнергию для **бытовых потребителей** в России, США и странах Европы (с учетом налогов), долл./кВт-ч





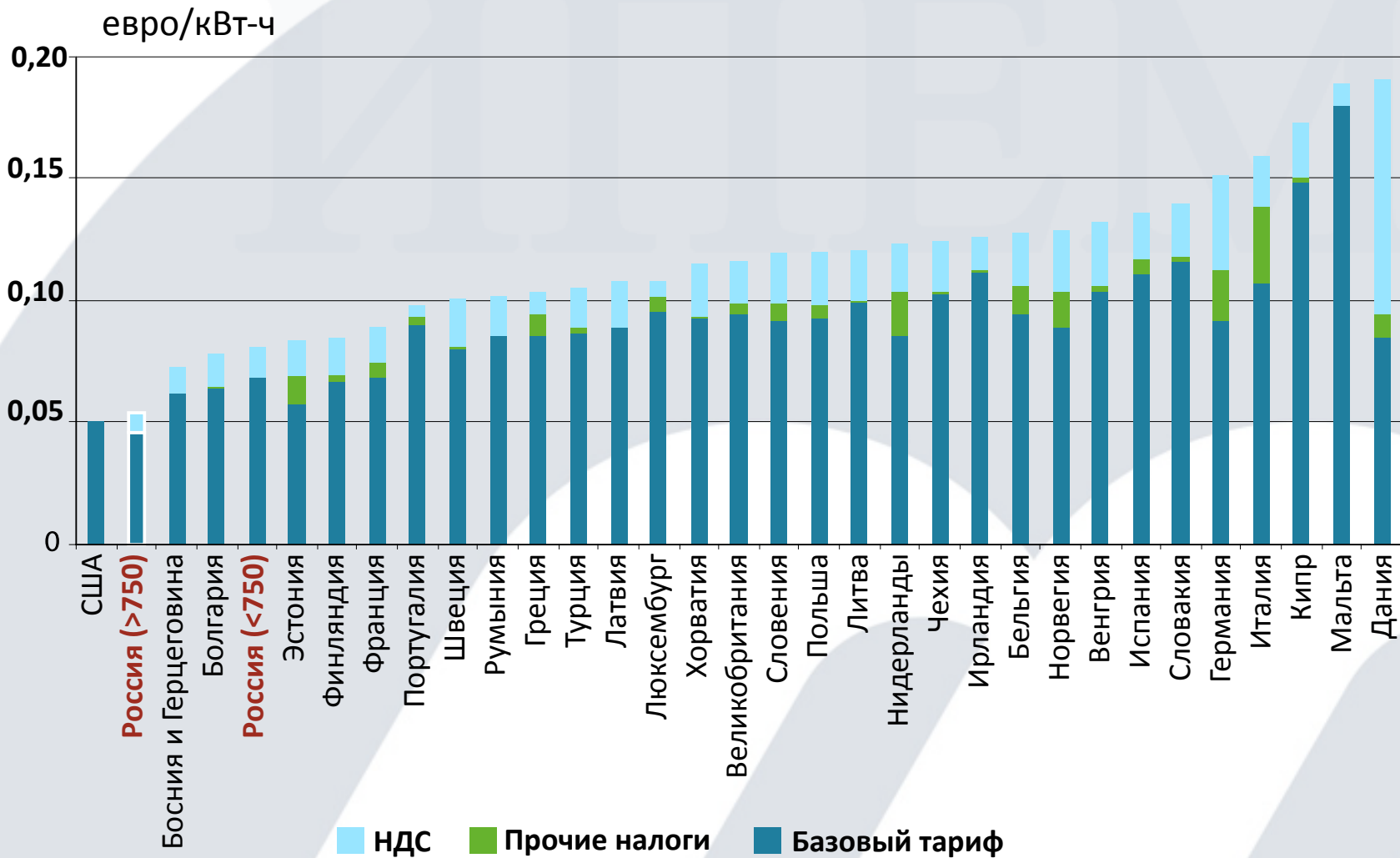
Стоимость электроэнергии

Сравнение цен на электроэнергию для **промышленных потребителей** в России, США и странах Европы (с учетом налогов), долл./кВт-ч





Показатели стоимости электроэнергии

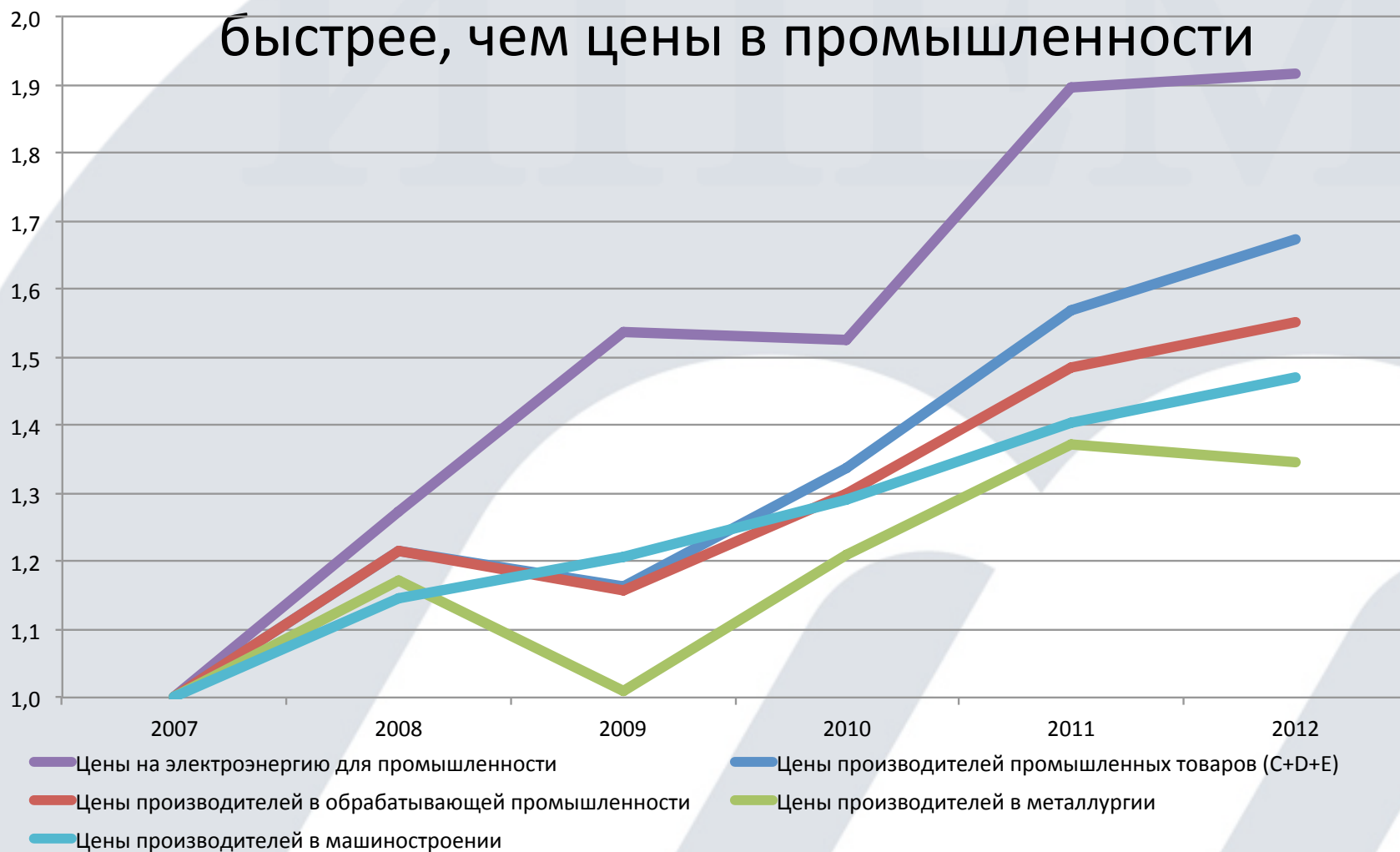


Источник: Информационно-аналитический доклад «Функционирование и развитие электроэнергетики Российской Федерации в 2010 году (по данным Евростат, EIA, ФСТ России (ф. 46-ЭЭ))»



Стоимость электроэнергии и цены в промышленности

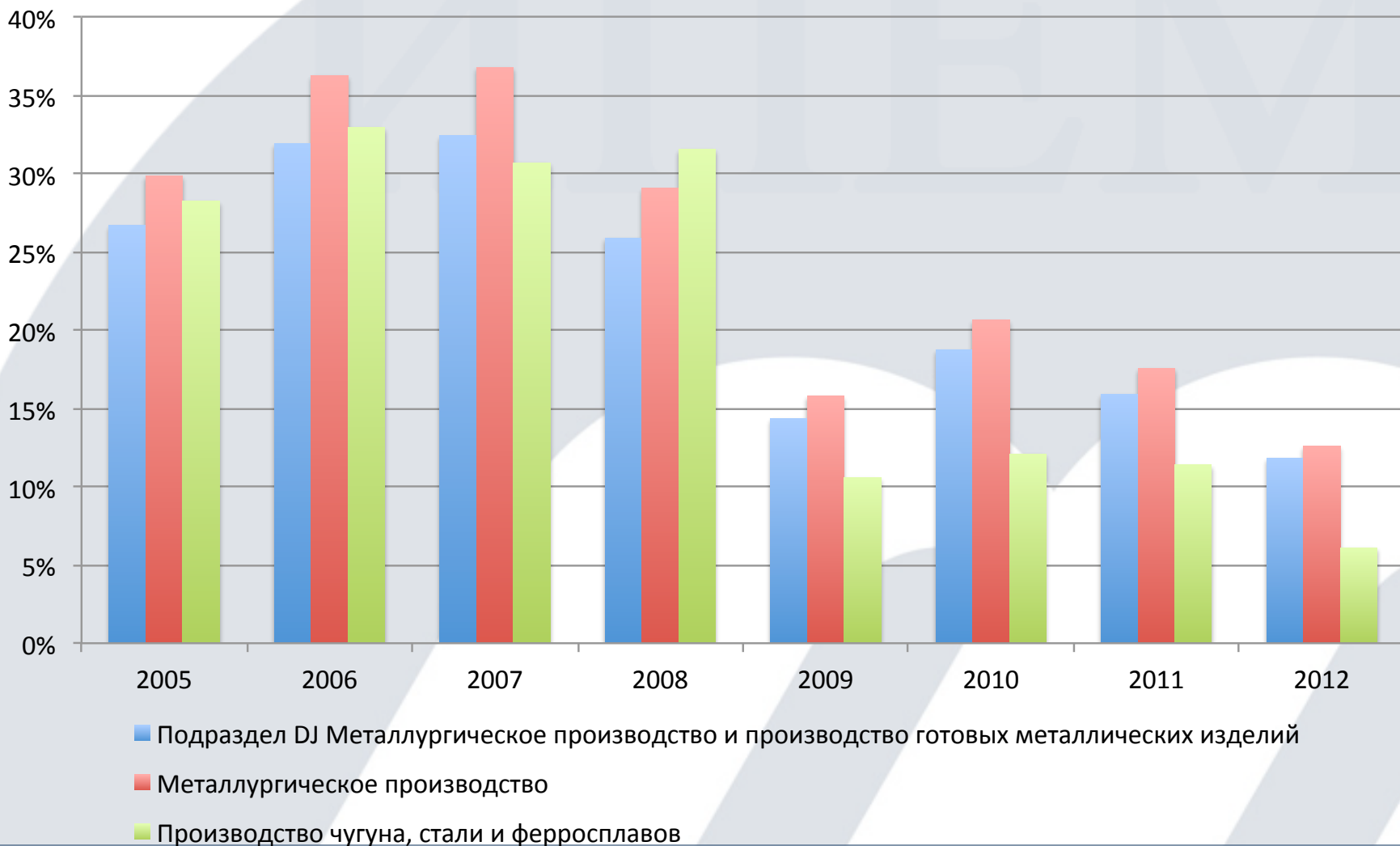
В 2007-2012 гг. цены на электроэнергию росли быстрее, чем цены в промышленности





Рентабельность в энергоемких отраслях

Рентабельность в энергоемких отраслях падала





Доступность и стоимость технологического присоединения

Рейтинг Всемирного Банка об условиях ведения бизнеса в различных странах (Doing Business) по критерию простоты, продолжительности и стоимости технологического присоединения к электрическим сетям Россия располагается на предпоследнем (184 из 185) месте:

- предпоследнее 184-е место по количеству процедур – 10 (ниже в рейтинге только Украина – 11);
- 180-е место по средней продолжительности – 281 день;
- 139-е место по удельной стоимости подключения (исходя из стоимости, выраженной через средний доход на душу населения) и одно из последних по абсолютной стоимости подключения – более 1300 долл./кВт.



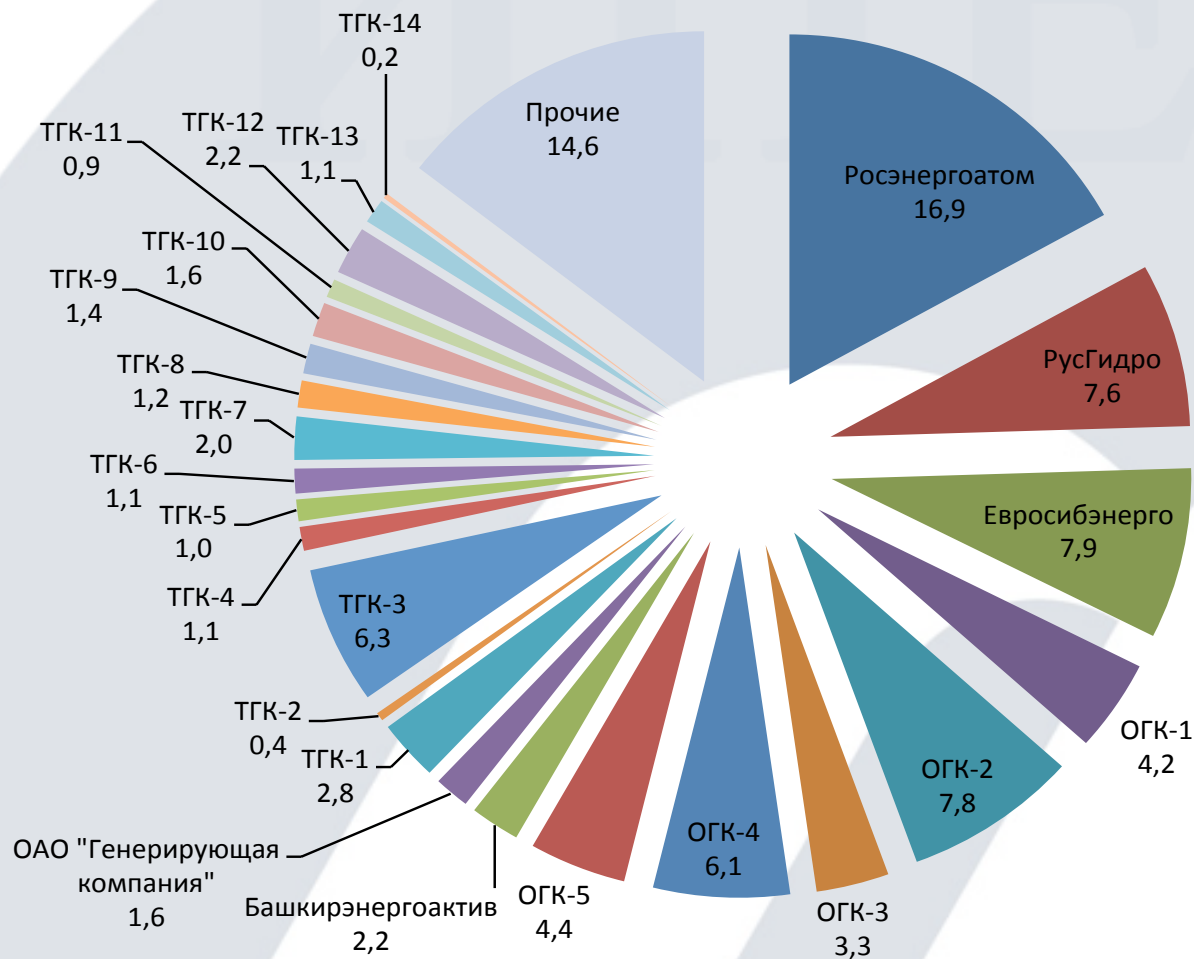
Надежность и качество электроснабжения

Несмотря на значительное количество инструментов повышения надежности и качества электроснабжения, действующих через инструменты оптового рынка и тарифы сетевых компаний, до сих пор не создано действенных инструментов, при которых потребитель получает возможность компенсации, возмещения или перерасчета за плановые и неплановые отключения, ненадлежащие параметры частоты или скачки напряжения. Ни один из участников цепочки поставщиков электроэнергии не несет материальной ответственности перед конечным потребителем даже в случае аварийного отключения электроснабжения. Фактически потребители вынуждены оплачивать все инструменты надежности, но гарантий надежности никто не дает, а главное, никто не несет финансовой ответственности за все случаи прерывания электроснабжения



Состояние рыночной среды

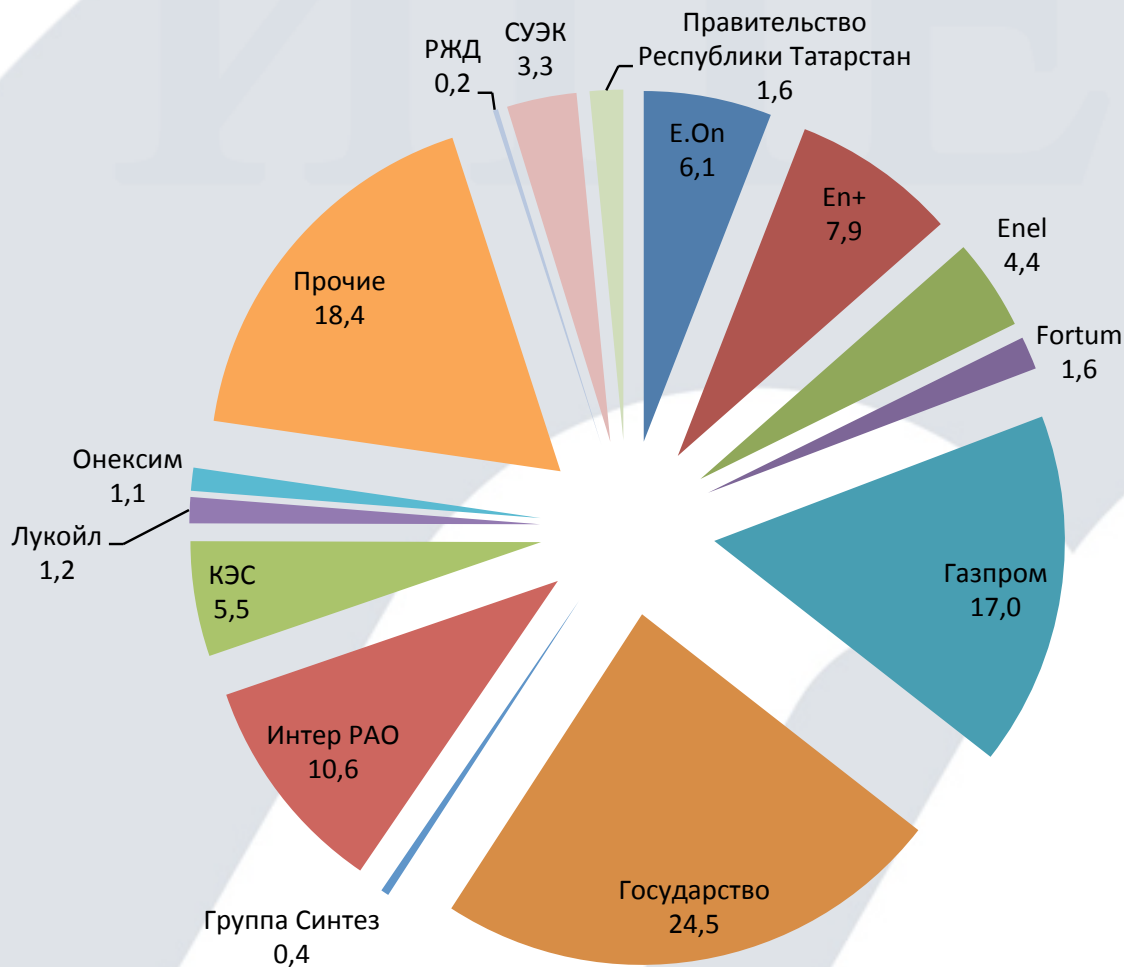
Доли энергокомпаний в производстве электроэнергии в 2011 г., %





Состояние рыночной среды

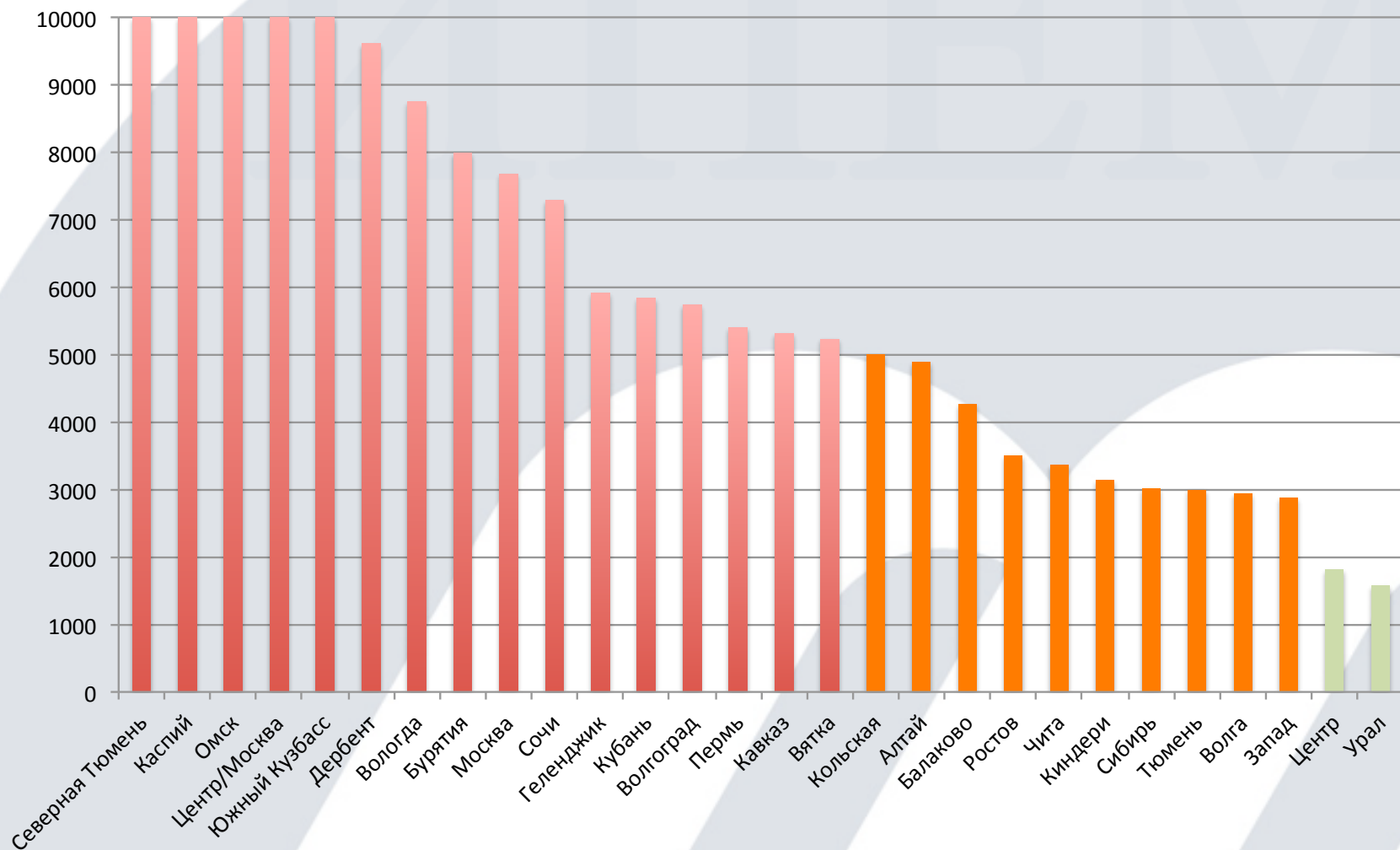
Доля энергокомпаний, принадлежащих разным инвесторам, в производстве электроэнергии в 2011 г., %





Состояние рыночной среды

Уровень концентрации на рынках электроэнергии по зонам свободного перетока, 2011 г.





Регуляторная среда: федеральный уровень

Годы тотального доминирования РАО «ЕЭС России» в отраслевых процессах привели к перекосу в части управления отраслью. Федеральных регуляторов много:

- Минэнерго
- ФАС
- ФСТ

Реальным центром формирования политики и принятия решения в ходе реформы было РАО «ЕЭС России».

НП «Совет Рынка» – наследник РАО «ЕЭС России».



Регуляторная среда: местный уровень

- Отсутствие четкой вертикали власти органов тарифного регулирования, как, например, у органов антимонопольного регулирования.
- Сильная зависимость от распоряжений и ориентиров социально-экономической политики руководства регионов (губернаторов).
- Недостаток ресурсов для эффективной экспертизы и аудита инвестиционных программ и затрат участников регионального «тарифного котла».
- Возможность аффилированности сотрудников региональных тарифных органов с регулируемыми компаниями, приводящая к принятию необоснованных и искаженных в пользу некоторых участников тарифных решений.
- Отставание в развитии системы статистического учета от изменения методологии и способов формирования и установления тарифов, приводящее к невозможности качественного отслеживания исполнения тарифно-балансовых решений на уровне регионов федеральными органами власти.



Ключевые проблемы электроэнергетики



Структура роста цен

Структура конечной цены на электроэнергию в 2011 г.

Составляющая цены	Доля в конечной цене, %
Стоимость электроэнергии на оптовом рынке	52,6
Тариф на инфраструктурные услуги	0,4
Тариф ФСК	6,0
Тариф МРСК	27,0
Тариф территориальных сетевых организаций	10,0
Сбытовая надбавка	4,0

Рост тарифов ФСК и ХМРСК и цен на оптовом рынке в 2008-2013 гг., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Тариф ФСК**	9,3	20,7	51,1	26,4	11,0	9,4
Тариф ХМРСК**	25,0	21,8	28,4	15,0	н.д.	н.д.
Оптовый рынок (Сибирь)	58,2	-15,4	16,1	11,7	25,2	16,3*
Оптовый рынок (Европа и Урал)	21,8	-7,3	30,9	12,0	1,5	10,2*

* - январь-апрель 2013 к январю-апрелю 2012 года,

** - без учета переноса срока индексации тарифов



Сектор распределения и передачи

- Ошибки на этапе введения RAB-тарифов.
- Непрозрачность инвестиционных программ электросетевых компаний, особенно ТСО.
- Непрозрачность деятельности и тарифов местных ТСО, дискриминация РСК в пользу недобросовестных ТСО.
- Отсутствие ответственности со стороны региональных органов власти.
- Последняя миля и другие примеры перекрестного субсидирования.
- Переход потребителей к собственной генерации.



Розничный рынок

- отсутствие реальных стимулов к конкуренции за потребителя
- задолженность потребителей на розничных рынках

электроэнергии

Период	Задолженность на конец месяца, млрд руб.	Изменение по сравнению с предыдущим месяцем, %	Изменение с начала года, млрд руб.
2012 год			
Март	111,4	11,9	+30,8
Апрель	104,9	-11,2	+24,3
Май	95,6	-5,8	+15,0
Июнь	92,8	-8,9	+12,2
Июль	107,9	-2,9	+27,3
Август	114,4	16,2	+33,8
Сентябрь	114,0	6,0	+33,4
Октябрь	119,3	4,6	+38,7
Ноябрь	128,6	7,8	+48,0
Декабрь	114,9	-10,6	+34,3
2013 год			
Январь	131,6	14,6	+16,8
Февраль	140,1	6,4	+25,2
Март	144,1	2,9	+29,2



Розничный рынок

Регион	Задолженность на 01.04.2013 млрд руб	Доля в общей задолженности, %	Потребление электроэнергии, млрд кВтч	Доля в общем потреблении электроэнергии, %	Коэф.-т платежной дисциплины
Россия	144,1	100	1038,3	100	1,0
ЦФО	43,4	30,1	215,9	20,8	1,4
ЮФО	15,5	10,8	63,8	6,1	1,8
СЗФО	17,1	11,9	106,7	10,3	1,2
ДФО	5,0	3,5	43,4	4,2	0,8
СФО	13,3	9,3	220,2	21,2	0,4
УФО	11,0	7,6	174,8	16,8	0,5
ПФО	24,7	17,1	190,7	18,4	0,9
СКФО	14,0	9,7	22,7	2,2	4,4



Сектор генерации и оптовый рынок

- **Отсутствие рыночных механизмов – ДПМ.**
- **Отсутствие рыночных механизмов – КОМ.**
- **Задолженность на оптовом рынке электроэнергии и мощности.**



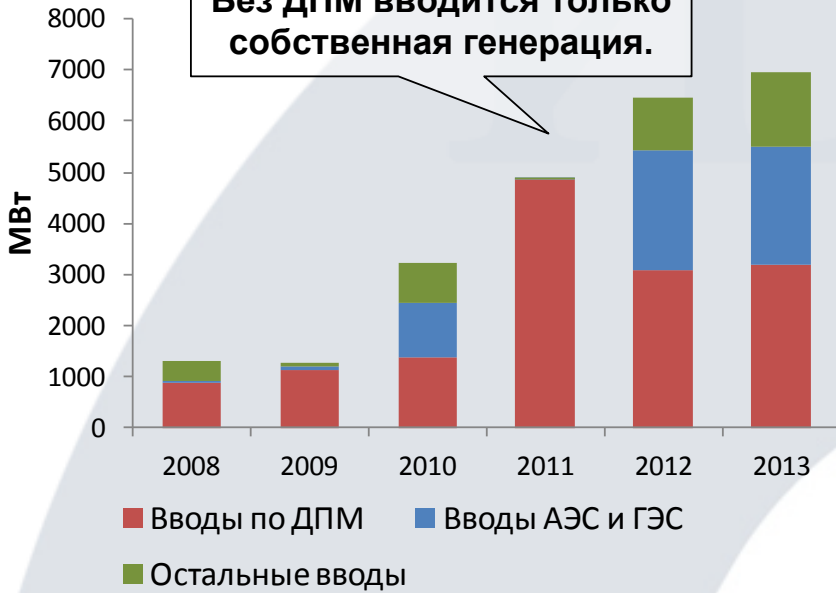
Задолженность на оптовом рынке

Период	Задолженность на конец месяца, млрд руб.	Изменение к предыдущему месяцу, %	Изменение с начала года, млрд руб.
2012 год			
Март	34,2	2,2	4,2
Апрель	36,0	5,2	6,0
Май	38,1	6,0	8,1
Июнь	40,6	6,6	10,6
Июль	43,2	6,4	13,2
Август	44,4	2,7	14,4
Сентябрь	48,0	8,0	18,0
Октябрь	46,2	-3,6	16,2
Ноябрь	49,0	6,0	19,0
Декабрь	49,0	0,0	19,0
2013 год			
Январь	53,9	10,1	4,9
Февраль	58,1	7,8	9,1
Март	53,4	-8,1	4,4

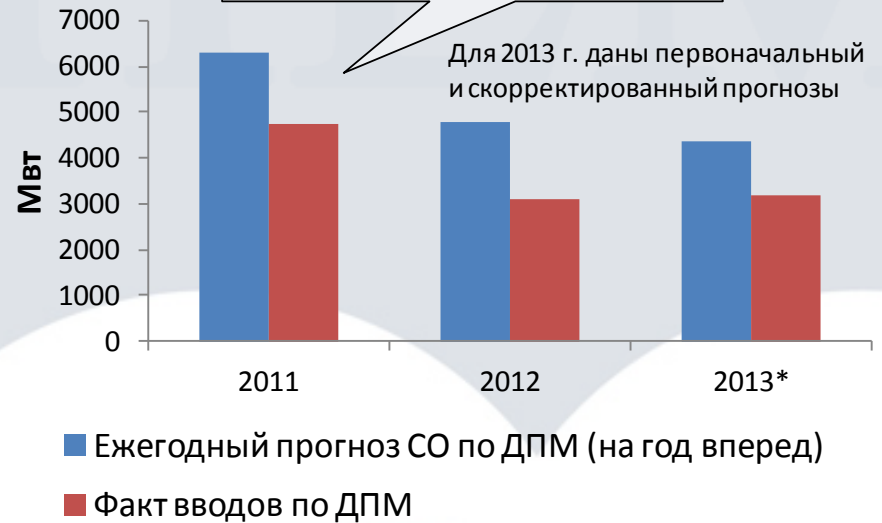


ДПМ

**Вводятся только ДПМ и ГЭС / АЭС.
Без ДПМ вводится только собственная генерация.**



**Стабильное отставание и перенос сроков по ДПМ
около 1,5-2 ГВт.**



Цена мощности объектов ДПМ до 10 раз выше, чем отобранной на КОМ!

	тыс. руб./МВт в месяц
Цена мощности ДПМ	600 - 1200
Цена мощности на КОМ	118 - 156



Критика КОМ

- КОМ на 1 год не решает задачу налаживания стабильного инвестиционного процесса в генерации и не дает долгосрочных ценовых сигналов потребителям.
- Инвестиционные циклы в генерации составляют 7-15 лет, поэтому даже «долгосрочный» КОМ на 4-5 лет не решает проблемы.
- КОМ не решает проблему модернизации и замещения мощностей в региональном разрезе – рост объемов вынужденной генерации (невозможность вывода из эксплуатации, особенно по теплу).
- КОМ порождает иждивенческое поведение (цена на мощность для вынужденной генерации в 8-10 раз выше) – зачем строить новую мощность, если и старая хорошо оплачена.

Для развития экономически эффективного и стабильного инвестиционного процесса в генерации **необходимо:**

- отказаться от искусственных механизмов формирования предложения (ДПМ и КОМ);
- перейти к долгосрочным механизмам, формирующим адекватные ценовые и объемные сигналы для рынка.



Долгосрочные договора

- Рыночные сигналы по ценам и объемам.
- Более точная оценка перспективных потребностей в электроэнергии.
- Преимущество долгосрочности: сроки договоров могут соответствовать инвестиционным циклам в электроэнергетике.



Проблемы электроэнергетики надо решать в комплексе

Электроэнергетика – единый организм, и все проблемы в ней возможно решать только комплексно и согласовано и в интересах потребителей.

Если электроэнергию будет не кому потреблять, то кому будет нужна электроэнергетика?



Выводы



Системные проблемы

Системная проблема реформы электроэнергетики – неверное целеполагание. Целью реформы должны являться полное удовлетворение спроса с учетом минимизации издержек потребителей на электроэнергию. Привлечение частных инвесторов, модели рынка и их конкретные параметры – лишь возможные инструменты решения этой цели. **Любое предложение по реформированию должно обосновываться именно тем, как оно способствует достижению цели минимизации издержек на электроэнергию для потребителя,** а не мировым опытом, особенно без анализа его применимости в российских условиях, или чьими-то экономико-мировоззренческими идеалами.



Системные проблемы

Системная проблема электросетевого комплекса – непрозрачность.

Для решения этой проблемы необходимы:

- большая подотчетность тарифных органов на местах федеральным структурам;
- действенный общественный и экспертный надзор за указанными процессами;
- создание четких и действенных механизмов ответственности всех участников, как самих электросетевых компаний, так и потребителей и местных властей;
- законодательное закрепление понятия «перекрестное субсидирования» и формализация всех его механизмов, реципиентов и расчет соответствующих объемов «перекрестки».



Системные проблемы

Системная проблема сбытового сектора – отсутствие реальных стимулов к конкуренции за потребителя. Тем не менее, проблема, которая может стать системной проблемой №1 в секторе, – платежная дисциплина. Решение у нее только одно – ужесточение ответственности и ее неотвратимость. Неприкасаемых быть не должно: да, не платит за электроэнергию конкретный «неотключаемый» водоканал, но у этого предприятия есть конкретное руководство, и именно оно должно нести персональную ответственность за действия подконтрольного ему предприятия, возможно в виде дисквалификации с запретом занимать руководящие должности в течение нескольких лет, а на «неотключаемых» предприятиях – пожизненно.



Системные проблемы

Системной проблемой генерирующего сектора продолжает оставаться отсутствие механизмов, стимулирующих предпринимательскую инициативу и конкуренцию за потребителя, способствующих снижению издержек, а с ними и цен.

ДПМ препятствует решению этой задачи – он создавался для решения других задач, к тому же, исходя из ложных представлений о перспективном спросе на электроэнергию и мощность.

Использование нерыночного механизма ДПМ вкупе с ошибками прогнозирования привели последующему перерезервированию мощностей в энергосистеме, который приводит одновременно к переплате со стороны потребителей и к недополучению возможной прибыли со стороны генераторов.



Системные проблемы

Предлагаемая в качестве основной альтернативы модель двусторонних договоров – конечно не лишена недостатков, ключевой из них, по мнению многих, то что прямой выигрыш от ее введения получат только крупные потребители. Но при сохранении механизма ДПМ положение малых и средних потребителей вряд ли окажется лучшим, чем в условиях новой модели. К сожалению иных, реальных способов переломить ситуацию на рынке в пользу потребителей на сегодня нет: продление действия ДПМ будет означать лишь усиление позиций определенной части генераторов, за счет всей остальной экономики, и, в первую очередь промышленности, в особенности за счет таких ключевых для нее отраслей как, например, металлургия или химическая.



Системные проблемы

Безусловно, новой модели еще предстоит пройти горнило как экспертных, так и общественных обсуждений, многочисленных согласований в министерствах и ведомствах. Очевидно одно: без модернизации рынка в пользу потребителей, у рынка нет будущего – не будет потребителей. Уже сегодня предприниматели задумываются о переносе производственных мощностей за рубеж. Дальнейший рост цен в электроэнергетике лишь заставит перейти промышленников от таких замыслов к их воплощению. Кто же тогда будет покупать электроэнергию если в России не станет промышленности? Кто выиграет от этого?