

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті досліджений і узагальнений міжнародний досвід реформування та державного регулювання в електроенергетичній галузі.

In the article there was researched and generalized international experience of reformation and state regulation of electricity sector.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Цілком зрозуміло, що будь які реформи мають на меті досягти покращень. Досягти цього в електроенергетиці не легко, та підходи до реформування цієї галузі знайшли не сразу.

Хоча розвинуті країни почали впроваджувати конкурентні відносини в електроенергетиці лише в кінці 80-х років, даний процес почав розвиватися досить високими темпами і на сьогодні охоплює більшість країн ОЕСР та інших держав. За незначним виключенням, електроенергетика в більшості країн світу знаходилася не тільки під контролем держави, але й досить часто являла собою вертикально структуровані державні або громадські монополії. Такі країни, як Великобританія, Норвегія, Ірландія, Франція, Греція, Італія, консолідували та націоналізували електроенергетику в державні монополії, передбачаючи, що державні компанії будуть діяти в громадських інтересах, а не максимізувати прибутки, як приватні компанії. В Німеччині в сфері електроенергетики домінували регіоналі державні монополії [3].

У деяких інших країнах, наприклад, США та Японії, основу електроенергетики складають приватні компанії, діяльність яких регулюється державою. Треба зазначити, що, незалежно від типу енергокомпаній, в більшості країн основним принципом їх організаційного устрою була вертикальна інтеграція, яка об'єднувала функції генерації, передачі, розподілу та збуту.

Головними причинами, які змусили уряд більшості країн розпочати масштабні реформи в електроенергетиці, була низька ефективність та конкурентоспроможність власної промисловості, відсутність інвестицій для розвитку енергетичного сектору.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання реформування в енергетичній сфері країн ЄС та України досліджується низкою вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких можемо відмітити таких: Е. Шестерина, А. Бранис, В. Бараннік, С. Голікова, В. Засадко, В. Шевцова, В. Мартинюк та інших.

Більш детального розгляду потребують підходи до державного регулювання електроенергетичної сфери, узагальнення яких дозволить сформулювати основні напрями реформування в електроенергетиці в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дослідити та узагальнити міжнародний досвід щодо принципів та підходів до державного регулювання в електроенергетичній сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Базовий підхід до лібералізації в електроенергетичному секторі включає рівний доступ до об'єктів транспортування та розподілу для фірм, зайнятих виробництвом та постачанням енергоресурсів, за умови наявності багатьох конкуруючих компаній, вільний вхід на ринок для нових фірм та можливість вибору постачальника, хоча б для деяких кінцевих споживачів. Виробники, постачальники та споживачі укладають (прямо чи непрямо) контракти на опто-

вому ринку, оплачуючи послуги передаючих та розподіляючих компаній за тарифами, які встановлені регулюючим органом. Крім заходів з лібералізації, реформи, як правило, включають так званий розподіл сфер діяльності, згідно якому монополіст, який контролює транспортування, повинен відмовитися від володіння компанією в сферах виробництва та споживання з метою забезпечення дійсно рівного доступу до мереж.

Конкуренція між незалежними виробниками та постачальниками енергоресурсів допомагає зменшити неефективність, яка є наслідком інформаційних та політичних проблем, а також проблем зі стимулювання.

Основні цілі та завдання реструктуризації електроенергетики залежали як від рівня економічного розвитку країни, так і від конкретних специфічних умов, в яких функціонувала електроенергетична галузь в тій чи іншій країні.

У зв'язку з цим можна виділити наступні цілі, які вказувалися на самому при проведенні реформ в різних країнах:

- зниження собівартості електроенергетики для споживачів за рахунок підвищення ефективності роботи галузі (Великобританія, Аргентина, Австралія);
- залучення іноземних інвестицій для підвищення ефективності роботи галузі (Бразилія, Аргентина);
- впровадження конкуренції для надання споживачам права вибору постачальника (Бразилія);
- згладжування різниці в цінах на електроенергію в різних регіонах країни (Норвегія, США);
- підвищення ефективності інвестування в розвиток інфраструктури електроенергетики та галузі в цілому з метою підвищення конкурентоспроможності національних виробників (Австралія) [2].

Таким чином, в більшості країн реформи енергетичного сектору ініціювалися з метою: підвищити ефективність галузі; залучити нові інвестиції; створити нові потужності; підвищити рівень конкурентоздатності в галузі; знизити тарифи; надати споживачам більше можливостей по вибору постачальника електроенергії; підвищити якість та надійність послуг, що надаються; скоротити заборгованість державі; забезпечити відповідність вимогам державних органів та регулюючих структур.

Перші масштабні реформи, спрямовані на розвиток конкуренції в електроенергетиці, здійснила Великобританія. На початку 90-х років в Англії та Уельсі було створено оптовий ринок електроенергії. Реформа в країні відбувалася паралельно з реформою вугільної галузі. В обох галузях відбувалося істотне скорочення персоналу, в енергетиці — близько 30%. У вугільній промисловості було закрито більшість нерентабельних розрізів, одночасно енергетикам було дозволено спалювати газ, чого не можна було робити раніше. Газ вважався сировиною в хімічній промисловості, а не паливом. Тобто сильно змінився паливний баланс. Було запроваджено будівництво ефективних сучасних газових установок та відбувалося створення ринку. В результаті практично одночасної появи нових потужностей та ринку знизилася ціна на газ.

Реформа електроенергетики у Великобританії дала велику кількість позитивних результатів, зокрема: зниження тарифів на електроенергію, підвищення якості послуг, ско-

рочення випадків порушення електропостачання, залучення зарубіжних інвестицій, підвищення продуктивності праці.

Разом з тим, спостерігалися і негативні тенденції, такі як примусовий продаж активів, ліквідація робочих місць. Крім цього, хоча і внаслідок реформ оптові ціни на енергію у Великобританії на той час знизилися на 40%, лише 20% зниження відбулося в результаті конкуренції в оптовому секторі. Другим фактором, який вплинув на зниження, було зниження цін за рахунок переходу на відносно дешевий газ. Отже, конкуренція сама по собі покращила стан виключно оптових споживачів — крупних підприємств та збутових мереж, а не пересічних громадян.

На початку 90-х років реформи енергетичного сектора почалися в Латинській Америці. Першими серед латиноамериканських країн енергосектор почали формувати Аргентина, Чилі та Перу. В 1992 році в Чилі вступив у дію новий закон про електрику та було створено незалежний регулюючий орган. Потім почали відбуватися процеси приватизації генеруючих потужностей. Результатом реформи став масовий притік інвестицій в енергетичний сектор латиноамериканських країн [5].

Досить цікавим є досвід Німеччини. В країні було введено так званий принцип еталонного порівняння — енергетичні холдинги зобов'язані знижувати свої тарифи до мінімального в країні, а починаючи з 2002 року, і в Європі рівня. Річна зміна вартості енергії не повинна перевищувати збільшення цін на основний вид палива (вугілля), а зростання тарифів для населення обмежене зростанням доходів громадян. Ефективність електроенергетики не розглядається як виключно корпоративна мета, яка ізолювана від завдань економіки Німеччини. Подальші події в Німеччині призвели до укрупнення енергетичного бізнесу та істотного зниження тарифів, особливо для середнього та малого бізнесу (на 30%) та громадян (20%). З тих пір, як в Німеччині вступив у силу закон про нове регулювання енергетичного господарства, яка передбачає вільний вибір постачальника, електроенергія стала звичайним продуктом конкурентного ринку.

Треба відмітити, що в усіх країнах, де реформи дали позитивні результати, їх проведення передувало прийняття відповідного законодавства, де чітко визначалися права та обов'язки всіх зацікавлених осіб.

Головна спрямованість реформ в електроенергетиці за кордоном пов'язана з впровадженням конкуренції в сфері виробництва електроенергії. Однак підходи та темпи проведення лібералізації електроенергії значно відрізнялися в різних країнах, які проводили реформи. Можемо відмітити, що на сьогодні найбільш глибоко просунулися в створенні конкурентного ринку електроенергії Німеччина, Великобританія, Норвегія, Швеція, Фінляндія та Іспанія. Конкурентний ринок електроенергії функціонує також в Японії, Бразилії, Аргентині та інших країнах.

При цьому в промислово розвинутих країнах конкуренція в сферах виробництва та збуту електроенергії вже призвела до зниження цін. Якщо до початку реструктуризації енергетичної галузі монопольні ціни були завищені, то надалі вони знизилися до економічно обґрунтованого рівня: в Німеччині — на 50%, в Англії — на 25—30% (для різних груп споживачів), в Японії — на 15%. В деяких країнах, що розвиваються, наприклад, Бразилії, лібералізація ринку, навпаки, призвела до зростання цін на 10%, що пояснювалося необхідністю знизити ступінь інвестиційного ризику та залучити капіталу у розвиток електроенергетики [2].

В організаційній структурі електроенергетики в різних країнах, що здійснюють реформування цієї галузі, існують значні відмінності. Одним з інструментів реструктуризації, який найбільш часто застосовується, є так звана вертикальна дезінтеграція компаній, яка дозволяє поділити компанії за видами діяльності (генерація, передачі, розподіл та збут), забезпечити їх фінансову прозорість, а також застосовуватися різні види регулювання до різних видів діяльності. Таку модель застосовує, наприклад, Англія та Уельс. Початковий розподіл галузі передбачав розподіл компаній за двома видами діяльності. Учасниками ринку стали виробники електроенергії National Power, PowerGen та British Energy, мережева компанія National Grid та 12 побутових компаній. Але вже на початку формування оптового ринку інженерна топологія галузі призвела до збереження вертикальної інтеграції в особі Scottish Power. Подальший розвиток призвів до того, що генеруючі компанії взяли участь у приватизації 12 збутових компаній та практично відновили вертикальну інтеграцію в галузі.

Директива ЄС 96/92 передбачала можливість збереження вертикальної інтеграції з обов'язковим веденням роздільного фінансового обліку. По цьому шляху, наприклад, пішла Німеччина. Вертикальна інтеграція також збереглася у Франції та Швейцарії. Треба зазначити, що Німеччина може слугувати прикладом дуже поміркованого підходу до реформи енергетики, де не відбувалося ніякого руйнування існуючих структур як вертикально-інтегрованих, так і розподільчих компаній, та були максимально збережені господарські взаємозв'язки. Принципи регулювання та розподілу бізнесу в електроенергетиці фактично реалізовувалося за рахунок розподілу обліку і оптимізації витрат всередині холдингов, що не призводило до дроблення капіталу.

У табл. 1 представлено узагальнення підходів до регулювання в різних країнах. Як можна побачити, тут склалася різноманітність підходів, але виокремлюється практично загальне ставлення до обов'язкового державного регулювання транспортування. З цього можна зробити висновки, що країни, які давно почали процеси реформування, зразу побачили небезпеку мережевого монополізму.

Треба відмітити, що лібералізація ринку електроенергії не означає необхідності таких же радикальних перетворень у структурі власності. Так, в Норвегії, Швеції та США кардинальних змін у структурі власності не відбулося, тоді як в Англії та Уельсі приватизація є основним напрямком реформ. До того ж, якщо в Норвегії та Швеції у виробництві та збуті електроенергії досі домінують державні компанії, то в США та Японії більша частина виробництва та збуту електроенергії приходить на приватні компанії [1]. В більшості інших країн здійснювалася приватизація генеруючих, розподільчих та збутових компаній, однак транспортування електроенергії, як правило, концентрується в єдиній компанії і нерідко залишається в державній власності. Так, у Великобританії, Швеції, Норвегії діють єдині транспортні компанії.

Успіху реформування в сфері електропостачання наносять збитки недостатності таких же радикальних перетворень на ринок, збереження своєї ринкової влади генеруючими компаніями та технічно складні питання регулювання. В їх числі: ринкова координація, плата за доступ на ринок, мінімальний рівень конкуренції тощо [4]. У багатьох країнах з економками, що реформуються, проблеми зі збереженням ринкової влади та виникненням труднощів при встановленні справедливих ринкових цін стан досить складним. У зв'язку з цим в якості прикладу успішного створення оптового ринку електроенергії зі значною кількістю конкуруючих фірм в сфері генерації приводять Аргентину. Потенційний вираз від конкуренції значною мірою зумовлений протяжністю ліній високовольтних передач. У деяких випадках висловлювалися побоювання, що в результаті конкурентної боротьби ціни можуть знизитися до рівня, якого уже недостатньо для довгострокових інвестицій. Але дану проблему можна вирішити, використовуючи різноманітні цінові механізми, такі як ринок, який здійснює платежі електростанціям, які зобов'язані надавати відповідні потужності незалежно від того, використовуються вони чи ні [4].

Одним з найбільш гострих на сьогодні питань реформування вітчизняної електроенергетики є проблема регулювання тарифів на електроенергію. Незважаючи на існування відмінностей у виробничо-організаційній структурі електроенергетики різних країн, в принципах організації функціонування ринку електроенергії та методах регулювання діяльності енергокомпаній та тарифів на електроенергію, практично у всіх країнах з розвинутою економікою держава в тій чи іншій формі контролює процеси ухвалення рішень в діяльності енергокомпаній. Так, наприклад, в США застосовується система "сильного" жорсткого регламентування регулювання, в якій органи федерального та регіонального регулювання взаємодіють з енергокомпаніями практично на всіх етапах планування їх поточної та перспективної діяльності, а також регулюють тарифи при істотному обмеженні (зверху і знизу) розмірів прибутку, що ними отримується, та певному стримуванні ринкового середовища в електроенергетиці.

Треба відмітити, що американська система регулювання базується на повноцінному законодавстві, що постійно модернізується, де чітко визначені права та обов'язки Федеральної та регіональної енергетичної комісії, зобов'язання енергетичних компаній по забезпеченню регулюючих комісій звітною та перспективною інформацією.

Як приклад вільного нерегульованого ринку досить часто наводять Англію, де діє система "м'якого" регулюван-

Таблиця 1. Деретулювання в електроенергетиці в ряді країн

Країна	Рік прийняття законодавства	Розподіл сфер діяльності	Доступ третьої особи (транспортівання)	Тарифи на транспортівання
Австрія	1998	Облік	Регулюється	Облік витрат
Бельгія	1999	Облік	Регулюється	Облік витрат
Данія	1999	Облік	Регулюється	Облік витрат
Франція	2000	Облік	Регулюється	Облік витрат
Німеччина	1998	Облік	Переговорний	Обмеження верхнього рівня цін
Ірландія	1998	Операційний	Регулюється	-
Італія	1999	Операційний	Регулюється	Обмеження верхнього рівня цін
Іспанія	1997	Власність	Регулюється	Облік витрат
Швеція	1996	Власність	Регулюється	Облік витрат
Нідерланди	1998	Власність	Регулюється	Обмеження верхнього рівня цін
Великобританія	1990	Власність	Регулюється	Обмеження верхнього рівня цін
США	1992	Власність	Регулюється	Обмеження верхнього рівня цін
Канада	1997	Інтегрований	-	Облік витрат

ня, спрямована на стримування росту тарифів на електроенергію для споживачів. При цьому найважливішою умовою є забезпечення максимальної конкуренції виробників енергії та енергопостачаючих організацій на оптовому ринку електроенергії. Тим не менш, дві третини витрат на передачу та розподіл електроенергії регулюються державою.

Одним з найбільш ліберальних вважається ринок електроенергії Німеччини, де вільне ціноутворення і для генерації, і для передачі електроенергії підтверджуються відповідними нормативними актами. Однак рамки вільного ціноутворення економічно чітко визначені цілою низкою жорстких нормативних вимог. Наприклад, щоб підвищити тариф на електроенергію, компаніям необхідно показати, наскільки збільшився рівень інфляції та ціни на світовому ринку палива, а для підвищення роздрібного тарифу повинен бути підтверджений відповідним зростанням доходів населення.

У цілому, досвід реформування електроенергетичного комплексу в інших країнах свідчить, що важливою умовою результативності реформ є попереднє ухвалення комплексної законодавчої бази проведення запланованих перетворень.

В останні роки в світовій енергетиці відбуваються процеси консолідації, диверсифікації національних енергокомпаній та нерідко посилення присутності держави на національному енергоринку, що є відображенням тих протиріч та труднощів, які супроводжують формування єдиного європейського ринку. Крім цього, це пов'язано з необхідністю крупних інвестицій у розвиток інфраструктури енергетичного ринку, а також із захистом прав споживачів та питаннями контролю надійності та якості послуг енергопостачання. В багатьох країнах реалізуються національні енергетичні програми, які передбачають розвиток паливної бази, оптимізацію паливно-енергетичного балансу, підтримку нетрадиційної енергетики та сучасних технологій.

ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Наявність різних концепцій та пропозицій щодо шляхів реформування електроенергетики, а також різні реформи, які були проведені в різних країнах, свідчить про те, що не існує "єдиного вірного" шляху до реформування електроенергетики. Спроби розрахувати чи обґрунтувати оптимальну структуру галузі, кількість генеруючих компаній, оптових ринків, розмірів суб'єктів ринку є за своєю сутністю достатньо суб'єктивними передбаченнями про те, яка структура галузі в майбутньому найбільшою мірою відповідає тому, що склалося в минулому.

Аналіз наведених концепцій, а також вітчизняного та зарубіжного досвіду реформування електроенергії дозволяє сформулювати низку загальних висновків та принципів:

— особи, які здійснюють будівництво та введення в експлуатацію нових потужностей в генерації та передавання електроенергії, повинні мати право самостійно на договірній основі визначати всі умови своїх (в тому числі майбутніх) відносин з питань використання нових потужностей з іншими суб'єктами електроенергетики, включаючи і ціни кон-

трактів. Державне регулювання та ціноутворення за наявності таких угод не застосовується;

— необхідною умовою реформування енергоенергетики є переведення господарських відносин з сфери адміністративного регулювання в сферу цивільного права, зняття адміністративних бар'єрів на шляху інвестицій. Для цього необхідним є цивільно-правове оформлення існуючих неявних зобов'язань та їх ув'язка з існуючими активами галузі;

— існуюча система ціноутворення на електроенергію як на державному, так і регіональному рівні потребує реформування за рахунок поетапного переходу до ринкових механізмів;

— існуючі адміністративні процедури регулювання повинні бути замінені більш ефективними процедурами прийняття рішень, які базуються на принципах незалежності регулюючих органів та конкурування сторін;

— чинне законодавче та нормативне забезпечення електроенергетики є недостатньо ефективним та вимагає вдосконалення;

— існуючі та майбутні незалежні виробники електроенергії повинні мати право недискримінаційного доступу до існуючої та майбутньої мережевої інфраструктури;

— в ході реформування електроенергетики неприпустимо збільшення залежності існуючих та нових господарюючих суб'єктів від адміністративних рішень центральних та місцевих органів влади та управління;

— розділений облік за видами діяльності (генерація, транспорт, збут) є необхідною умовою ефективного функціонування електроенергетики;

— одним з найважливіших способів забезпечення надійності енергопостачання є вертикально-інтегровані компанії, але існування таких компаній не є перешкодою для встановлення ринкових відношень в електроенергетиці;

— однією з основних тенденцій розвитку світової електроенергетики є консолідація компаній, яка поряд з забезпеченням конкуренції сприяє зниженню витрат та підвищує інвестиційну привабливість компаній;

— при реорганізації діючих в електроенергетиці компаній в ході її реформування найважливішим принципом є дотримання прав власників та кредиторів;

— реформування електроенергетики є тривалим та поетапним процесом, який триває, як показав зарубіжний та вітчизняний досвід, десятки років;

— дерегулювання цін на електроенергію повинно поєднуватися з дерегулюванням цін на природний газ як основний вид палива для електростанцій, а також зняття адміністративних та інших обмежень на ринках інших видів палива;

— при реформуванні електроенергетики необхідне здійснення взаємопов'язаних заходів в теплоенергетиці, окреме реформування теплопостачання та системи ціноутворення на тепло. Крім цього, необхідним є реформування житлово-комунального господарства.

Література:

1. Бранис А.М. Альтернативная концепция реформирования электроэнергетики / А.М. Бранис.
2. Зарубежный опыт реформирования электроэнергетики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.libertarium.ru/1_energy_kr_04.
3. Миронова Т. А. О международном опыте реформирования электроэнергетики [Электронный ресурс] / Т.А. Миронова. — Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2002/vestniksf172-16/vestniksf172-16020.htm>.
4. Организация экономического сотрудничества и развития. Газовая промышленность и электроэнергетика: меры регулирования и реформы // Вопросы экономики. — 2002. — № 6. — С. 32—91.
5. Шестернина Е. Как реформируют электроэнергетику в мире / Е. Шестернина // Известия. — 2002. — 18.12. — С. 2—5.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2012 р.