

УДК 338.1

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2004 И. Е. Рисиян, Ю. И. Трещевский, А. Н. Цаплин

Воронежский государственный университет

Оценка состояния и перспектив развития электроэнергетики в Воронежской области, анализ нормативных документов, регламентирующих характер и векторы процессов ее реформирования и развития, позволяют следующим образом определить основные направления региональной политики регулирования этой отрасли:

- формирование новой институциональной структуры электроэнергетики, включающей государственный и частный секторы экономики;

- содействие развитию конкурентных начал в производстве и сбыте электроэнергии;

- совершенствование тарифной политики.

Главным в содержании процессов, осуществляемых в рамках первого направления, является изменение структуры собственности предприятий электроэнергетики, выполняющих функции генерации, распределения, передачи, сбыта электроэнергии, сервисного обслуживания.

Реформирование структуры собственности электроэнергетического комплекса области в значительной степени зависит от характера собственности в генерирующем секторе отрасли. Для Воронежской области основной генерирующей компанией является Нововоронежская АЭС. Ныне она сохранена в государственной собственности и передана в хозяйственное ведение концерна ГУП «Росэнергоатом».

Целесообразность сохранения объектов такого рода в государственной собственности и их укрупнение получила практическое подтверждение. Превращение АЭС в филиал концерна позволило решить ряд финансовых проблем: обеспечить своевременность расчетов с ФОРЭМ; включить инвестиционную составляющую в тариф на электрическую энергию, вырабатываемую

концерном и профинансировать за счет этой работы по продлению сроков эксплуатации 3 и 4 блоков (в 2000–2002 гг. на это выделено более 1,9 млрд руб. капиталовложений). В итоге за областью сохранен статус энергоизбыточного региона и, соответственно, продажа электроэнергии по нерегулируемым ценам в объеме до 15 % ее выработки.

В связи с сохранением Нововоронежской АЭС в государственной собственности центральной задачей развития региональной электроэнергетики является реформирование ОАО «Воронежэнерго», обеспечивающее, как и преобразование любого другого АО-энерго, создание условий для формирования и функционирования конкурентного рынка электроэнергии на территории региона. В процессе преобразования общества необходимо обеспечить достижение финансовой прозрачности предприятий отрасли, повышение ее инвестиционной привлекательности, соблюдение интересов акционеров, возможностей реализовать макроэкономические и социальные цели государства посредством мер государственного регулирования отрасли.

При этом на первом этапе реформирования (его предполагается осуществить до конца 2004 г.) планируется создание следующих предприятий:

- ОАО «Воронежская управляющая энергетическая компания» (ВУЭК);

- ОАО «Воронежэнерго» (электросетевая компания);

- ОАО «Воронежская генерирующая компания» (ВГК);

- ОАО «Воронежская энергосбытовая компания» (ВЭСК);

- ОАО «Воронежская магистральная сетевая компания» (владеющая акциями Меж-

региональной магистральной сетевой компании (ММСК) Центра);

– ОАО «Воронежэнергоремонт» (ВЭР – 100 % дочерняя компания ОАО «Воронежэнерго»);

– ОАО «Воронежэнергопроект» (ВЭП – 100 % дочерняя компания ОАО «Воронежэнерго»);

– ОАО «Воронежэлектросетьремонт» (100 % дочерняя компания ОАО «Воронежэнерго»);

– Некоммерческое образовательное учреждение «Воронежский учебный центр «Энергетик» (НОУ «ВУЦ «Энергетик»).

Новая институциональная структура электроэнергетики Воронежской области представлена на рис.

В результате проведения этого этапа в структуре отрасли осуществляется разделение потенциально конкурентных и монополистических видов деятельности. При этом в новых акционерных обществах сохраня-

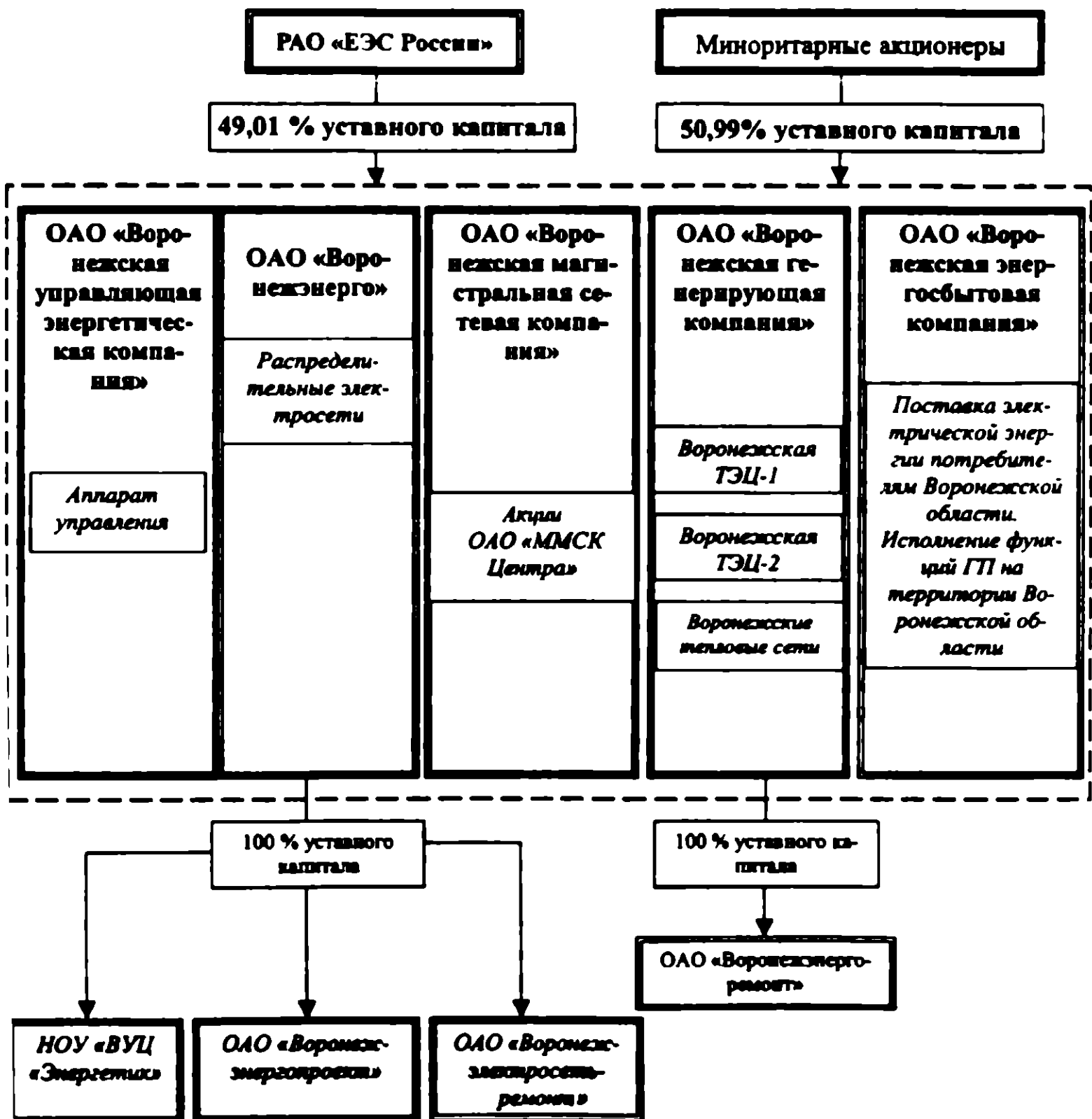


Рис. Новая институциональная структура электроэнергетики Воронежской области

ется существующее распределение акций между акционерами «Воронежэнерго».

Важной особенностью реорганизации отрасли является сохранение единой управленческой структуры, для чего планируется передать акционерному обществу «Воронежская управляющая энергетическая компания» («ВУЭК») полномочия единоличного исполнительного органа ОАО «Воронежэнерго», ОАО «ВГК», ОАО «ВЭСК».

Основной задачей ВУЭК является консолидация управления энергосистемой на период реорганизации. Срок функционирования управляющей компании определяется степенью готовности создаваемых в ходе реформирования компаний к самостоятельному функционированию. В составе ее функций планируется: осуществление полномочий исполнительного органа вышеназванных компаний на основе договоров управления; формирование и развитие единой корпоративной, технической и финансовой политики; обеспечение соблюдения единых стандартов безопасности, технических норм и правил функционирования энергетических систем; выработка единых стандартов финансовой отчетности и документооборота для создаваемых энергетических компаний.

Следует отметить, что полномочия исполнительного органа в системе акционерных обществ достаточно ограничены, поскольку он обязан выражать интересы акционеров. Поэтому полагаем целесообразным непосредственно включить в состав акционеров федеральные и региональные органы власти и управления. При этом можно эффективно использовать механизм обмена акций РАО «ЕЭС России» как крупнейшего акционера региональных АО-энерго на акции создаваемых предприятий. Не исключена возможность выкупа акций у миноритарных акционеров общества, поскольку удовлетворение их интересов как собственников и участников процессов управления в данном обществе с небольшим имущественным комплексом и наличием системы макроэкономических и социальных целей проблематично.

На наш взгляд, для контроля за формированием конкурентного рынка, предотвращения формирования олигополистической структуры рынка продаж электроэнергии,

учета интересов региона при разработке управляющей компанией корпоративной, финансовой и технической политики целесообразно присутствие в составе акционеров ВУЭК администрации области с пакетом акций не ниже блокирующего. При этом оправдана передача названного пакета акций в трастовое управление, позволяющее обеспечить, во-первых, высокий профессиональный уровень контроля и его систематичность, во-вторых, четкое определение принципов и задач, которые должны быть реализованы в рамках жизненного цикла АО.

ОАО «Воронежская генерирующая компания» будет формироваться на базе имущественных комплексов ТЭЦ-1 и ТЭЦ-2, функционирующих ныне в качестве подразделений ОАО «Воронежэнерго». В составе ее функций: производство электрической энергии; производство и передача тепловой энергии; сбыт тепловой энергии. Присутствие региональных органов власти и управления в числе акционеров компании нецелесообразно, поскольку предприятие становится с момента своего создания участником конкурентного рынка производителей электроэнергии с относительно небольшим объемом производства, не требующим специального регулирования.

Роль региональных органов — в инициировании процессов формирования внутри компании конкурентной среды, участниками которой станут ее относительно автономные отделения — ТЭЦ-1 и ТЭЦ-2. Они смогут самостоятельно выходить на оптовый (а со временем — розничный) рынок электроэнергии, финансировать свои затраты. К основным вопросам, передаваемым в компетенцию отделений, оправдано отнести: формирование производственных планов; проведение собственной ценовой политики (в рамках ограничений, установленных ВУЭК и РЭК; распоряжение частью полученной прибыли, направляемой, в том числе, на дополнительное материальное поощрение и образование целевых фондов (резервного, развития).

ОАО «Воронежэнерго» (РСК — распределительная сетевая компания) — предпринимательская структура, которая станет естественным монополистом, реализующим функцию доставки электроэнергии от ма-

гистральных сетей до конкретных потребителей. Ее имущественный комплекс составят региональные сети ВН, СН и НН, передающиеся ОАО «Воронежэнерго», поэтому на первом этапе РСК окажется дочерней организацией «Воронежэнерго». Можно прогнозировать процесс продажи ей муниципальными ОПП своего сетевого хозяйства. Тем более, что такой процесс имеет историю. Так, в течение 2001—2002 гг. инициированы региональными органами государственной власти и управления и приняты органами местного самоуправления 8 районов области решения о продаже ОАО «Воронежэнерго» сетевого хозяйства муниципальных предприятий ОПП.

Следует отметить, что передача собственности позволила нормализовать отношения между поставщиками и потребителями электроэнергии. Она привела в течение одного года (2002 г.) к погашению ранее возникшей задолженности перед ОАО «Воронежэнерго» на сумму 426,3 млн руб., в том числе промышленных предприятий на 144,2 млн руб., сельскохозяйственных предприятий — на 34,8 млн руб., бюджетополучателей — на 190,4 млн руб., сельских ОПП-энергии — на 56,9 млн руб.

По нашему мнению, с учреждением ОАО «РСК» процесс передачи муниципального сетевого хозяйства должен происходить по следующей схеме: вначале муниципальные образования передают сетевое хозяйство в областную собственность (безвозмездно или в счет погашения задолженности перед региональным бюджетом), а затем областная администрация вносит соответствующие объекты в качестве вступительного взноса в учрежденное акционерное общество.

Присутствие региональных властей в качестве акционера способно повысить эффективность регулирующего воздействия на естественного монополиста за счет использования механизма корпоративного управления. В этом случае также потребуется использование инструментария трастового управления государственным пакетом акций.

Трастовый управляющий должен стать инициатором постановки и решения ключевых вопросов развития сетевой компании. Один из них — разработка условий подключения к региональным сетям вновь появля-

ющихся генерирующих предприятий. На наш взгляд, перспективным вариантом его решения является использование механизма франчайзинга, при котором частному предпринимателю предоставляется привилегия на право пользования государственной собственностью (сетями). Соглашение о франчайзинге заключается с теми, кто обязуется соблюдать устанавливаемые государством требования (к тарифам, стандартам качества). Обратим внимание на выгоды, получаемые государством-франшизодателем. Во-первых, создаются условия для наращивания объемов продукции без привлечения дополнительных финансовых ресурсов от собственника. Финансирование эксплуатационных расходов, а также издержек по управлению, найму рабочей силы, другим необходимым элементам производственной программы осуществляется за счет частной фирмы. Во-вторых, частный бизнес начинает «питать» государство не только налоговыми платежами, но и чистыми доходами (в виде процента от объема продаж).

Другим естественным монополистом в электроэнергетике региона станет ОАО «Воронежская магистральная сетевая компания». Ее материальные активы — магистральный электросетевой комплекс ОАО «Воронежэнерго». По концепции реформирования электроэнергетики области названные активы передаются Межрегиональной магистральной сетевой компании (ММСК) Центра в качестве оплаты дополнительной эмиссии ее акций. Затем в соответствии с концепцией РАО «ЕЭС России» акции должны быть выкуплены ОАО «ФСК ЕЭС». Если это не произойдет, то созданное предприятие ОАО «ВМСК» начинает выполнять функции акционера ММСК Центра. Затем ОАО «ВМСК», как и другие аналогичные предприятия, в соответствии с концепцией реформирования отрасли, предложенной РАО «ЕЭС России», должна быть ликвидирована, а акции пропорционально распределены среди акционеров ОАО «Воронежэнерго».

По нашему мнению, результаты такого процесса в большей мере окажутся негативными, если учитывать интересы самого региона и акционеров ОАО «Воронежэнерго». Для региона по существу закрывается воз-

возможность влиять на деятельность естественного монополиста, поскольку управленческое воздействие может инициироваться только высшим менеджментом РАО «ЕЭС России», интересы которого не тождественны интересам государства и конкретного региона. Что касается миноритарных акционеров ОАО «Воронежэнерго», как и акционеров любых АО-энерго, то возможности их участия в принятии решений в акционерном обществе федерального уровня и такого масштаба практически отсутствуют.

Целесообразным является другой вариант продолжения реорганизации ОАО «ВМСК». Его суть заключается в сохранении за ОАО «ВМСК» функций акционера ММСК Центра. При этом необходим выкуп органами власти акций у миноритарных акционеров с использованием специально создаваемого юридического лица, предпочтительно — в форме государственного унитарного предприятия. Такой шаг позволит создать условия для экономико-организационного обеспечения регулирующей деятельности региональных властей в сфере естественной монополии. Конечно, это связано с дополнительными бюджетными расходами. Однако, учитывая сложившийся уровень рентабельности электроэнергетики, такие расходы, по существу, явятся финансовыми инвестициями областной администрации. Контрольный пакет акций целесообразно сохранить за органами власти и управления области на достаточно длительный временной интервал, по крайней мере, на период формирования новой дееспособной институциональной структуры отрасли. Даже если федеральное законодательство однозначно потребует в будущем приватизации этой собственности, очевиден выигрыш, поскольку консолидированный пакет стоит для стратегического инвестора неизмеримо больше, чем пакеты, находящиеся в руках множества миноритарных акционеров. Появление такого инвестора предсказать несложно, поскольку акционерное общество окажется достаточно привлекательным в инвестиционном плане.

На основе вынужденного комплекса филиала ОАО «Воронежэнерго» «Энергообъём» планируется создание ОАО «Воронежская энергосбытовая компания». В соответ-

ствии с концепцией РАО «ЕЭС России» данная компания получает статус гарантирующего поставщика с возложением на него следующих функций: покупка электроэнергии на основе договоров участия в оптовом рынке и у ОАО «Воронежская генерирующая компания»; заключение с потребителями договоров купли-продажи или поставки электроэнергии; разработка с целью оптимизации нагрузок графиков энергопотребления и гибких тарифных планов; внедрение энергосберегающих технологий и мероприятий по безопасности работы электрооборудования; энергоаудит; согласование с ОАО «Воронежэнерго» графиков энергоснабжения и совместный контроль предельных параметров потребляемой мощности, заявленной потребителями; выставление счетов и сбор оплаты с потребителей.

В соответствии с нынешним состоянием электроэнергетики, перспективами развития рынка электроэнергии, ресурсным потенциалом отрасли и основными направлениями социально-экономического развития страны, Концепцией реструктуризации РАО «ЕЭС России» формируются регулируемый рынок электроэнергии в регионе. В его основе — отделение естественно-монопольных видов бизнеса от его потенциально конкурентных сфер. К первым Концепция относит диспетчеризацию и транспорт электроэнергии, ко вторым — генерацию и сбыт.

Субъектами конкурентного рынка могут являться: генерирующие компании; независимые коммерческие компании, выступающие в качестве агентов генерирующих компаний; коммерческие компании, осуществляющие закупку электроэнергии с целью ее перепродажи; конечные потребители электроэнергии; распределительные компании (в том числе муниципальные), владеющие распределительными сетями и приобретающие электроэнергию для поставки ее потребителям, присоединенным к их сетям, при условии разделения бизнесов по транспортовке и сбыту электроэнергии.

Формирование новой институциональной структуры электроэнергетики сопряжено с другим направлением экономической политики региональных органов власти — содействием развитию конкурентных начал в производстве и сбыте электроэнергии.

Такая связь обусловлена тем, что в отрасли создаются хозяйственные структуры, изначально ориентированные на рынок, поэтому развитие конкурентных начал призвано стимулировать их эффективное хозяйствование. Необходимость регулирования государством процессов становления и функционирования рыночного сегмента электроэнергетики важна и для решения другой важной задачи — минимизации социальных издержек, связанных с частичным открытием отрасли для конкуренции.

В обосновании форм и инструментов названной деятельности государства оправдан выбор продуктивного инструментария, апробированного в зарубежной практике рыночной трансформации электроэнергетики.

В этой связи, полагаем целесообразной организацию конкурентных торгов на ввод в действие новых электроэнергетических мощностей. Использование этого механизма позволит, во-первых, изначально зафиксировать стандарты качества продукции генерирующих предприятий, во-вторых, обеспечить транспарентность сделок, связанных с подключением к сетям новых субъектов хозяйствования; в-третьих, регулировать процесс наращивания мощностей в отрасли.

Оправданно для действующих и новых субъектов хозяйствования, обеспечивающих потребителей электроэнергией, введение порядка, дающего последним право на получение компенсации, например, при перебоях в подаче электроэнергии.

Повышенная социально-экономическая значимость электроэнергетики, потребность в ее информационной открытости обуславливает введение порядка, обязывающего предприятия отрасли регулярно посылать в министерство промышленности и энергетики сведения экономического и технического характера, а также публиковать финансовые результаты деятельности.

Открытие электроэнергетики для конкуренции не означает «ухода» государства из процесса ценообразования в этой отрасли. Однако изменение условий хозяйствования детерминирует модификацию используемых им форм и инструментов. Принципиально важным становится, чтобы тарифная политика, реализуемая региональными властями, была направлена на защиту взаимных инте-

ресов потребителей и производителей энергии, поддержание условий конкурентной среды в энергетическом комплексе, создание экономических стимулов для снижения издержек производства и распределения энергии.

В содержательной характеристике названной политики важное значение имеют следующие моменты.

Для тех групп потребителей, которым отмена льготных тарифов существенно ухудшит условия воспроизводства (население, бюджетные организации), необходимо введение лимитированного энергопотребления с оплатой потребления в пределах лимита по льготному тарифу, а сверхлимитного — по полному тарифу, соответствующему стоимости энергоснабжения.

В ряде случаев необходимо перейти от перекрестного субсидирования к рыночным тарифам. Если государство на федеральном или региональном уровне считает важным оказать поддержку каким-либо категориям потребителей продукции, то целесообразны целевые субсидии.

Сохранить перекрестное субсидирование можно только на определенный период, изменив подход к определению структуры реципиентов. Целесообразно, например, предоставлять субсидии (тарифные льготы) по двум критериям: в одном случае сохраняется отраслевой подход к предоставлению субсидий, в частности — предприятиям сельского хозяйства, в другом — необходимо применение территориального критерия. В последнем случае возможны два варианта. Прежде всего, речь идет о субсидировании территорий с низким уровнем развития производительных сил для их более равномерного распределения по территории области. Целесообразность такого подхода вытекает из того, что большинство муниципальных образований являются дотационными и в любом случае получают финансовую поддержку региона, в наибольшей степени — в форме дотаций на выравнивание уровня экономического развития.

По нашему мнению, предоставление льгот по тарифам на электроэнергию будет стимулировать предприятия реального сектора экономики открывать на данных территориях свои хозяйственные подразделе-

ния, что в целом будет способствовать снижению уровня дотационности районов, повышению занятости и решению других социально-экономических проблем.

Второй вариант субсидирования по территориальному критерию возможен для активизации процессов реализации конкурентных преимуществ территорий и формирования реализующих их кластеров.

Если речь идет о необходимости повысить общий уровень потребления некоторых категорий хозяйствующих субъектов или населения, то целесообразны адресные дотации.

Оправданно модифицировать систему перекрестного субсидирования посредством включения инвестиционной составляющей

в тарифы только для определенных категорий потребителей.

В дальнейшем целесообразно осуществить переход на тарифы, рассчитанные с учетом рыночных факторов, то есть дифференцировать их в зависимости от уровня питающего напряжения, характера, графика нагрузки, количества потребляемой энергии и т.п.

Реализация предложенной экономической политики регулирования электроэнергетики Воронежской области позволит, на наш взгляд, обеспечить продуктивное воздействие государственных органов субъекта РФ на процессы рыночной трансформации и развития названной отрасли, взаимосвязанное решение стоящих перед нею экономических и социальных задач.