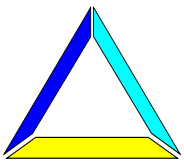
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



V8

Енергетичні реформи ЄС: взірець для України!

Резюме

На початку 2006 року Україна стикнулася із ціновим шоком на енергоносії, коли ціна російського газу для України виросла на 60%. Це спонукало українських політиків та урядовців приділити увагу можливим реформам на ринку газу. Ця консультативна робота розглядає основні принципи того, як стимулювати конкуренцію на енергетичних ринках, базуючись на прикладі європейського інтегрованого енергетичного ринку, в тому вигляді як він зараз будується. Ми представляємо основні концепції енергетичної політики ЄС, а саме, концепції відокремлення виробничих ланок, запровадження доступу третіх сторін до інфраструктури та відкриття ринку. Українська ситуація порівнюється із основними принципами директив ЄС, що дає можливість сформулювати поради стосовно гармонізації української та європейської енергетичної політики. Україна має сконцентруватися на створенні умов для конкуренції на ринку газу та сфокусуватися на відкритті ринку електроенергетики.

Зміст

1 Вступ

2 Реформа енергетичних ринків ЄС

2.1 Огляд

2.2 Прогрес реформи

2.3 Майбутнє європейської енергетичної політики

3 Українські енергетичні ринки

3.1 Газовий сектор

3.2 Електроенергетична галузь

4. Висновки

1 Вступ

На початку 2006 року Україна зазнала цінового шоку на енергоносії, коли ціна російського газу для України зросла на 60%. Важливими наслідками нових контрактних стосунків з Росією були відміна бартерної схеми та започаткування грошових розрахунків, а також створення російсько-українського спільного підприємства, яке ввійшло на газовий ринок України на рівні гуртового продажу газу. Основним наслідком нових угод буде значне збільшення цін для споживачів як на газ, так і на електроенергію. Аби переконатися, що зростання цін не буде більше, ніж це конче необхідно, український енергетичний комплекс, який до цього часу домінувався великими державними монополіями, має реструктуруватися аби дозволити більшу конкуренцію.

З початку 1990-х років Європейський Союз (ЄС) проводить енергетичну політику, спрямовану на створення інтегрованого конкурентного енергетичного ринку. Те, що Україна висловила наміри гармонізувати свою енергетичну політику із стандартами ЄС виглядає як корисна точка відліку. Зважаючи на вищезазначене, ця робота представляє основні елементи енергетичної політики ЄС у її дизайні та впровадженні (розділ 2), оцінює наскільки український енергетичний сектор відповідає або не відповідає основним принципам енергетичної політики ЄС (розділ 3) та надає рекомендації стосовно того, як українські урядовці можуть діяти далі для просування наміченої гармонізації (розділ 4).

2 Реформа енергетичних ринків ЄС

2.1 Огляд

До 1990-х років енергетичні ринки Європейського Союзу (ЄС) характеризувалися фрагментацією на ринках окремих держав, а також зазвичай домінувалися вертикально інтегрованими компаніями, які, в основному, оперували як регіональні монополії. Ціни на енергію, а також ступінь державного втручання у більшості країн-членів були доволі високими, а інвестиції, в основному, фінансувалися з державних фондів.

На цьому тлі, Європейська комісія створила основні принципи для загальної, орієнтованої на створення конкуренції, енергетичної політики, якої мають дотримуватися усі країни-члени. Метою цієї реформи було підняти добробут споживачів, створивши єдиний, інтегрований енергетичний ринок, на якому конкуренція між компаніями стимулювала б підвищення ефективності економічної діяльності та знизила б ціни для споживачів.

Моделлю для нової політики ЄС була лібералізація енергетичних ринків Великобританії, завдяки якій знизилися ціни для споживачів та ступінь державного втручання на ринках. У той же час нагально необхідні інвестиції стали фінансуватися з приватних, а не з державних коштів.

Основні директиви, що містили принципи нової енергетичної політики ЄС, були прийняті у 1996 році для ринку електроенергії та у 1998 році для ринку газу.[1] Конкретні вимоги директив обговорюються у додатку. Обидві директиви передбачають використання трьох базових елементів:

1) Відділення транспортних та розподільчих мереж від діяльності вертикально інтегрованих компаній;
2) Забезпечення доступу третіх сторін до мереж та сховищ; та
3) Поступове відкриття ринків.

Паралельно із цим директиви також містять декілька додаткових завдань:

- Визначити завдання та відповідальність для операторів транспортних та розподільчих мереж;
- Стимулювати впровадження спільних правил для використання інфраструктури, що поєднує різні національні ринки, щоб дозволити не викривлену торгівлю через кордони;

[1] Див. Директиву 96/92/ЕС для електроенергетики та Директиву 98/30/ЕС для газового сектору.

- Поліпшити ефективність регуляторних заходів за допомогою використання та впровадження стимулюючих методів, а також поліпшити їх у частині стимулювання інвестицій; та
- Підтримувати розвиток Європейського плану створення інфраструктури та проведення переговорів про укладання угод про взаємне відкриття ринків електроенергії з країнами-сусідами ЄС аби підвищити безпеку постачання.

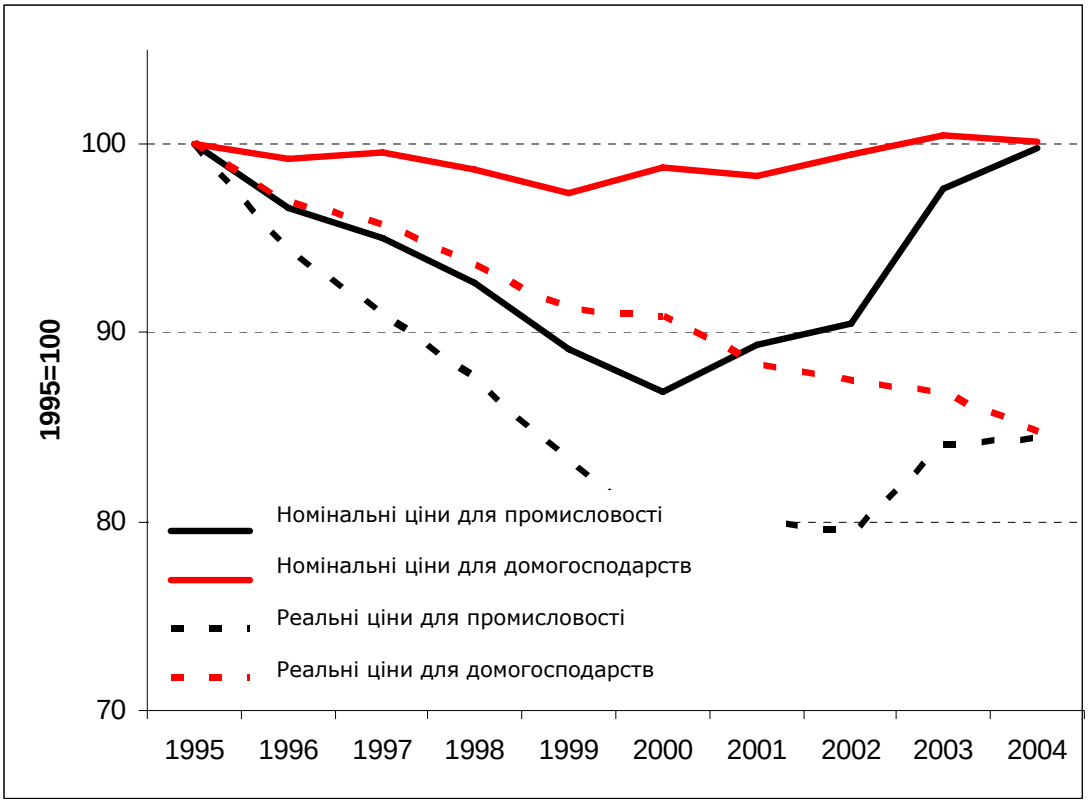
2.2 Прогрес реформи

Від введення в дію перших енергетичних директив комісія ЄС веде детальний моніторинг їхнього впровадження та прогресу реформ[2] та приходить до загалом позитивного висновку, проте визнає, що основні цілі нової політики ще не реалізовані у повному обсязі.

Важливим є факт, що ціни в секторі, де реформи розпочалися раніше, почали падати. Як показує Рисунок 1, як номінальні так і реальні ціни на електроенергію в 12 основних країнах ЄС значно знижувалися протягом перших років після впровадження реформи. Протягом останніх років номінальні ціни зросли знову, в основному, через значне підвищення цін на первинні енергоресурси, а саме на газ та нафту.[3] Проте на рисунку видно, що номінальні ціни досі не досягли рівня 1995 року, а реальні ціни навіть залишаються на 20% нижчими цього рівня.

Рисунок 1

Динаміка цін для кінцевих споживачів (промисловість та домогосподарства) у 12 основних країнах-членах*



* Бельгія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Люксембург, Норвегія (приєдналася до ініціативи ЄС), Португалія, Іспанія, Великобританія

Джерело: EURELECTRIC (2005). Electricity Markets: Getting the Picture Straight and Boosting Market Integration. Brussels.

---

[2] Ці доповіді із оцінкою прогресу реформ доступні в інтернеті: http://www.europa.eu.int/comm/energy/index_en.html. Подальша дискусія, в основному, базується на результатах, що містяться у цих доповідях.

[3] Нещодавнє запровадження системи торгівлі правами на викиди CO2 в ЄС також сприяла підвищенню номінальних цін на електроенергію. Проте, ця схема була задіяна лише у 2005 році, а отже її ефекти ще не містяться у наведених рисунках. Ціни на газ розвивалися, в основному, під впливом цін на сиру нафту, а отже не зазнавали суттєвого впливу реформи енергетичних ринків.

Зниження цін з 1995 року було поєднано із зростанням продуктивності в європейському секторі комунальних послуг, що значно перевищувало подібне зростання у часи до введення в дію енергетичних директив, а також перевищувало зростання продуктивності на інших великих ринках, наприклад, в США. (Таблиця 1).

Таблиця 1

Зростання продуктивності праці: газ, електроенергія, вода.

% щорічно	**1979-1990**	**1990-1995**	**1995-2001**
ЄС-15	2.7	3.6	5.7
США	1.1	1.8	0.1

Джерело: Commission of the European Communities (2004). Annual report on the implementation of the Gas and Electricity internal market. Brussels.

Проте, незважаючи на позитивне перше враження, відкриття енергетичних ринків ЄС для конкуренції ще далеке до завершення. Почасти ступінь до якого розділення, доступ до мереж третіх сторін (ДТС) та відкриття ринків були реалізовані у різних країнах-членах доволі різниться. Моніторингова оцінка, що викладена у доповіді комісії ЄС показує такі проблеми:[4]

- Ринки у Франції, Бельгії, Ірландії, Голландії, та Італії залишалися під контролем декількох "старих" фірм, а також були погано інтегрованими із енергетичними ринками інших країн.
- Недостатнє відділення управління мережами від вертикально інтегрованих фірм, а також недостатні умови, що гарантують доступ третіх сторін до мереж (ДТС) стали основними бар'єрами для конкуренції у Німеччині та в Австрії.
- Більшою мірою соціально-вмотивоване регулювання цін для кінцевих споживачів разом із непропорційно високим рівнем використання довгострокових контрактів у деяких нових членах ЄС таких як Польща, Естонія, Угорщина суперечить положенням енергетичних директив, таких як розділення, та викривляє умови конкуренції і перешкоджає інвестуванню.

На відміну від цього, країни такі як Великобританія, а також Швеція, Фінляндія, Данія та Норвегія більш повно впровадили директиви ЄС та отримали ринкові структури більш відкриті для конкуренції. Більше того, скандинавські країни успішно впровадили спільний, інтегрований ринок електроенергії, так званий *Nord Pool*. Тобто порівняння країн між собою[5] показує, що позитивний розвиток цін на електроенергію та рівня продуктивності до великої міри зумовлюється розвитком на цих ринках.

В результаті, після майже 10 років реформ енергетичного сектору в ЄС, ринки все ще залишаються фрагментованими, хоча меншою мірою, ніж раніше, а ціни в таких країнах як Німеччина або Італія залишаються порівняно вищими ніж, наприклад, у Великобританії або у скандинавських країнах. (Рисунок 2).[6]

---

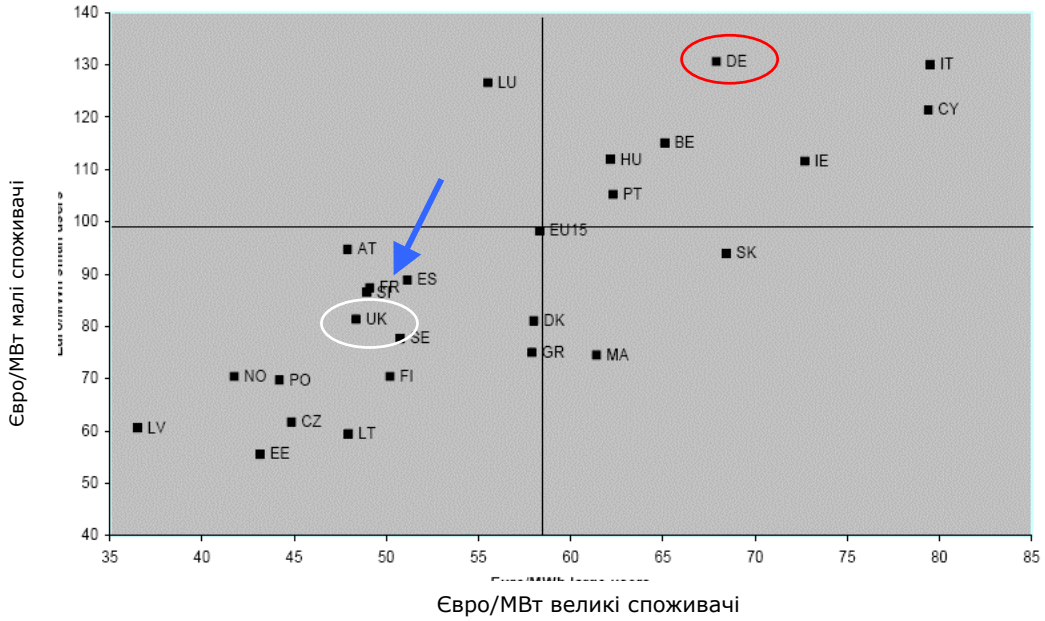
4 Commission of the European Communities (2004). Annual report on the implementation of the Gas and Electricity internal market. Brussels.

5 Див., наприклад, доповіді із оцінкою прогресу реформ комісії ЄС.

6 Випадок із Францією є менш очевидним. Радше, ніж отримувати зиски з внутрішнього ринку компанія EDF отримує зиски від різних форм непрямої державної підтримки, наприклад, у використанні атомних електростанцій на неконкурентному ринку. У більшості нових країн-членів ціни утримуються на низькому рівні завдяки регулюванню, знову ж таки із суперечливим впливом на розвиток конкуренції (див. вище).

Рисунок 2

Варіативність цін в країнах ЄС



Німеччина виділена червоним, а Великобританія – білим овалом, Франція виділена голубою стрілкою.

Джерело: Commission of the European Communities (2005). Report on progress in creating the internal gas and electricity market. Brussels.

У той же час впровадження нової енергетичної політики супроводжувалося хвилею придбань та злиття серед європейських енергетичних компаній, а також деінвестиціями певних гравців. Після цього виникло два кластери:

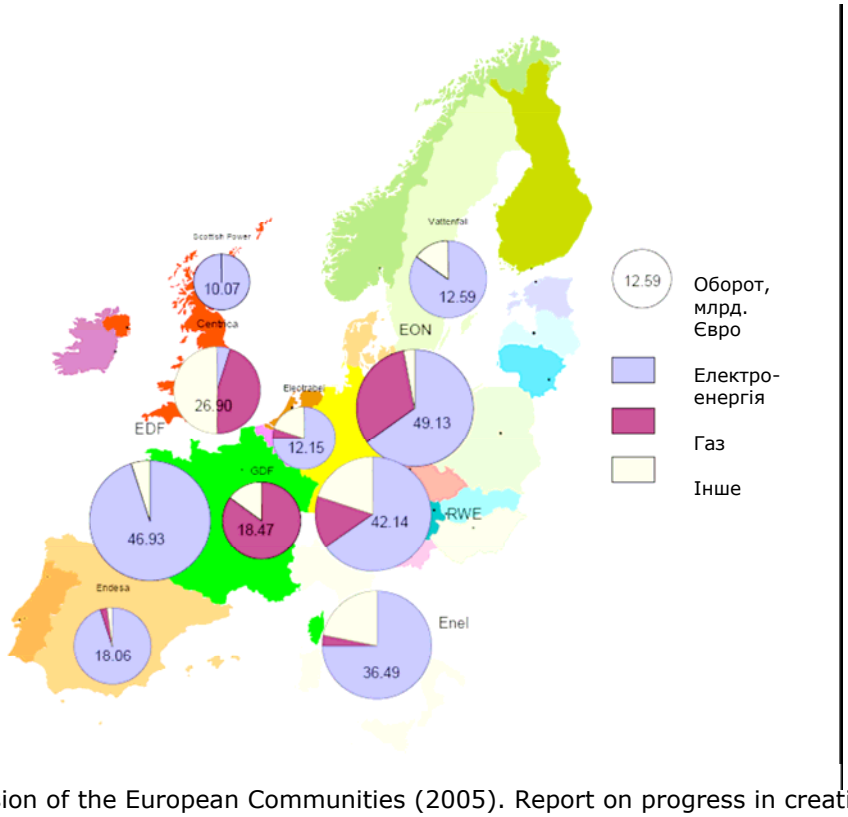
- Країни, які лише повільно впроваджували енергетичні директиви, такі як Німеччина або Італія, надали вже працюючим на їхніх ринках фірмам можливість довше зберігати доходи від долібералізаційних рівнів цін або, як у випадку із Францією, довше отримувати зиски від інших форм непрямої державної підтримки. У той же час, такі компанії як E.on або RWE в Німеччині, італійський Enel або EDF у Франції змогли зосередити в своїх руках фонди, необхідні для експансії в інші лібералізовані ринки.
- Країни, які швидко впровадили директиви, такі як Великобританія відчули, що фірми, що працювали на їхніх ринках почали знаходитися під усе зростаючим конкурентним тиском або під загрозою їхнього придбання іноземними конкурентами. В результаті, на ринках розвивалася конкурентна боротьба із високим ступенем зростання продуктивності та порівняно низьким рівнем цін. В результаті, на ринках розвивалася конкуренція та зростала продуктивність, а також спостерігались доволі низькі рівні цін, але фірми, що працювали на цих ринках, спочатку не змогли стати сильними, транснаціональними гравцями на ринках ЄС.[7]

Наступні два рисунки показують основних гравців на енергетичному ринку Європи та дають уявлення про присутність цих компаній на різних ринках всередині ЄС.

[7] Винятком у цьому кластері є Vattenfall, державна шведська компанія, яка стала п'ятим найбільшим виробником електроенергії в Європі. Проте на відміну від інших великих енергетичних компаній її найбільшим ринком є східна Німеччина, а не власний національний ринок.

Рисунок 3

Основні гравці на європейському енергетичному ринку



Джерело: Commission of the European Communities (2005). Report on progress in creating the internal gas and electricity market. Brussels.

Таблиця 2

Присутність найбільших компаній на деяких ринках країн-членів

	Електроенергія		Газ	
Країна	**Найбільша компанія**	**Інші значні компанії**	**Найбільша компанія**	**Інші значні компанії**
Австрія	VERBUND	**RWE**, **EON**, **EDF**	OMV	**GDF**, **RWE**
Бельгія	**E-BEL***	**EDF**, ESSENT, NUON, **CENTRICA**	DISTRIGAS	ESSENT, NUON, **CENTRICA**
Данія	ELSAM	E2, **VF***, **EON**	DONG	
Фінляндія	FORTUM	**VF***, **EON**	GASUM	
Франція	**EDF**	**E-BEL***, **ENDESA**	**GDF**	TOTAL
Німеччина	**RWE**	**EON**, **VF***, **EDF**	**EON**	WINGAS, **RWE**, **EXXON**, **SHELL**
Греція	PPC		DEPA	
Ірландія	ESB	NIE (Viridian)	BGE	**RWE**
Італія	ENEL	**E-BEL***, **ENDESA**, EDISON, VERBUND	ENI	EDISON
Голландія	**E-BEL***	ESSENT, NUON, **EON**	**SHELL**	**EXXON**
Португалія	EDP	**ENDESA**	GDP	
Іспанія	**ENDESA**	IBERDROLA, EDP, ENEL, UNION FENOSA	GAS. NAT	BP, IBERDROLA, CEPSA
Швеція	**VF***	**EON**, FORTUM	**EON**	DONG
Велико-британія		**EDF**, **EON**, **RWE**, **CENTRICA**	**CENTRICA**	**SHELL**, **SHELL**, BP, **EON**, **EDF**, **RWE**
Польща	BOT	PKE, PAK, **E-BEL***, **EDF**	PGNIG	
Чехія	CEZ	**RWE**, **EON**	**RWE**	**EON**
Словаччина	ENEL	TEKO, **RWE**, **EDF**, **EON**	SPP (**GDF**, **EON**)	
Угорщина	MVM	**EDF**, **EON**, **RWE**	MOL	**GDF**, **RWE**, **EON**, ENI
Словенія	HSE		GEOPLIN	

* E-BEL – Electrabel; VF – Vattenfall

(Великі транснаціональні гравці виділені жирним шрифтом)

Джерело: Commission of the European Communities (2004). Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market. Brussels.

Загалом, оцінка реформ в енергетичному секторі різних країн комісією ЄС демонструє, що деякі країни неохоче відкривали свої ринки для входження нових гравців, зокрема іноземних. На додаток до повільного впровадження в політику директив ЄС та сильному лобіюванню вже працюючих на ринках фірм, різний поступ країн-членів зумовлюється технічними труднощами, такими як вузькі місця або відсутність інфраструктури, що поєднала мережі різних країн.

На цьому тлі, комісія ЄС зробила спробу пришвидшити реформи у 2003 році, почасти запровадивши більш жорсткі мінімальні вимоги, щоб завдати додаткового тиску на країни, які до цього погано виконували норми ЄС.[8]

2.3 Майбутнє європейської енергетичної політики

Нещодавно дві події прикували увагу до європейської енергетичної політики. По-перше, це українсько-російська газова суперечка, яка підсилила побоювання стосовно енергетичної безпеки постачання енергоресурсів до ЄС. По-друге, розпочалася нова хвиля спроб поглинання фірм транснаціональними компаніями, включно з намаганням E.on (Німеччина) придбати іспанську Endesa та намаганням Enel (Італія) придбати французьку компанію Suez. Обидві ці спроби породили сильну опозицію урядів Франції та Іспанії.[9] На цьому тлі, комісія ЄС переглядає спрямування своєї енергетичної політики. У цьому контексті європейські урядовці запропонували три варіанти того, як справлятися із викликами, що попереду:

1. Польський уряд започаткував ініціативу зобов'язати країни-члени до взаємної підтримки у разі, якщо одна з країн зіштовхується із політично викликаним зривом постачання енергоресурсів (ця пропозиція часто називається "Енергетичним НАТО").
2. Декілька політиків високого рангу (наприклад президент Франції, прем'єр-міністр Іспанії) підкреслили необхідність для урядів підтримувати створення Національних чемпіонів, щоб убезпечити інтереси національних споживачів, що може використовуватися як аргумент для закриття національних ринків для іноземної конкуренції та ризику поглинань.
3. Насамкінець, диверсифікація джерел постачання енергії називається розумною альтернативою, наприклад, для зменшення залежності країн-членів від імпорту російського газу.

Під час громадської дискусії, що виникла після цього, формування "Енергетичного НАТО" було визнано неможливим на практиці, а отже не отримало підтримки урядів країн-членів.

Створення національних чемпіонів найбільш сильно підтримувалося французьким урядом, проте залишається сумнівним, що ця ініціатива буде якось відображена у політичних рішеннях тому що:

- Заходи по захисту національних чемпіонів від іноземних конкурентів на ринках країн-членів ЄС суперечить меті створення єдиного європейського енергетичного ринку, що передбачається в енергетичній політиці ЄС.;
- Уряди Німеччини та Великобританії, два сильних гравця в політиці ЄС, висловилися проти таких політичних заходів;[10] та
- Ця політика зашкодила навіть французьким інтересам, чиї компанії-лідери такі як EDF, GDF або Suez усі придбали значні активи в інших країнах-членах, а також отримали значні зиски від відкриття ринків.

Третьою альтернативою є більш значна диверсифікація джерел постачання, яка наразі є найбільш прийнятним варіантом, оскільки він погоджується із загальною політикою ЄС із підтримки конкуренції та створення єдиного ринку, що також включає в себе енергетичні директиви ЄС. Більше того, цей варіант можна поєднувати із заходами по підтримці розвитку альтернативних джерел енергії - явним пріоритетом екологічної політики ЄС.

---

8 Директива 2003/54/ЕС для електроенергетики та Директива 2003/55/ЕС для газового сектору.

9 Французький уряд стимулював контр-злиття між Suez та GDF, ще однією енергетичною компанією. Щодо намагання Eon купити Endesa, яке було погоджено із комісією ЄС, злиття досі не відбулося через очікування рішення іспанського регулюючого органу.

10 Почасти це матиме негативний вплив на Великобританію, оскільки вони вирішили раніше продати основну частку своїх енергетичних компанії іноземним компаніям.

Висновок полягає в тому, що ні підвищення побоювань стосовно енергетичної безпеки, ні спроби деяких урядів ЄС заблокувати злиття національних фірм з транснаціональними не призведуть до перегляду енергетичної політики ЄС. Проте, подібні дискусії все ще будуть призводити до значного уповільнення впровадження енергетичних директив ЄС у національні законодавства.[11]

3 Українські енергетичні ринки

Беручи за взірець основні моменти енергетичної політики ЄС, що має за мету досягнути підвищення добробуту завдяки розвитку конкуренції, як це було зображено у частині 2.2, цей розділ оцінює, якою мірою українська електроенергетика та газова галузь відповідають стандартам ЄС.

3.1 Газовий сектор

Хоча різні функції, такі як видобування газу, транспортування, гуртовий та роздрібний продаж здійснюються різними фірмами, український газовий сектор досі має монополістичну структуру, бо за винятком певних функцій з роздрібного продажу всі інші фірми контролюються центральним державним холдингом НАК "Нафтогаз України" (Нафтогаз).[12] Почасти, Нафтогаз має повний контроль над транспортною системою та сховищами газу через своє дочірнє підприємство Укртрансгаз, також Нафтогаз володіє більшою часткою розподільчих газопроводів, якими за контрактами на управління управляють фірми, що спеціалізуються на роздрібному продажу газу (облгази). Національний регулятор в енергетиці НКРЕ встановлює тарифи для споживачів, базуючись на урядових вказівках. Структура українського газового сектору подана на рисунку А1 у додатку.

Беручи до уваги вимоги енергетичних директив ЄС у якості взірця, український газовий сектор можна оцінити таким чином:

- **Розділення**. Незважаючи на роль Нафтобазу як центрального холдингу, управління транспортною системою юридично відділено від видобування газу, гуртового та роздрібного продажу. На відміну від цього, управлінці розподільчими системами, тобто облгази, також відіграють роль роздрібних торгівців. Таким чином, повна відповідність директивам ЄС буде досягнута у тому випадку, коли функції роздрібної торгівлі будуть відділені від облгазів, як фірм, що управляють розподільчими мережами.[13]
- **ДТС**. Доступ третіх сторін до мереж не гарантується на практиці. Хоча регуляторний орган (НКРЕ) встановлює тарифи по доступу до мереж, не існує процедур або юридично зобов'язуючих норм, згідно з якими треті сторони можуть забезпечити собі доступ до транспортної системи, якою володіє Нафтогаз. НКРЕ досі функціонує на базі президентського указу. В результаті цього, газовий сектор значною мірою залежить від політичної волі; та до цього виконував в газовому секторі лише політично затверджені рішення.
- **Відкриття ринків**. Ліцензування для майже всіх видів діяльності у газовому секторі проводиться НКРЕ. У той час як закон визначає критерії видачі ліцензій,[14] НКРЕ має лише обмежені можливості діяти незалежно.[15] Схожі до проблем ліцензування і інші проблеми стосовно необхідних умов для відкриття ринку, наприклад, стосовно процедур розривання контрактів, які дозволили б споживачам обирати собі інших постачальників. Таким чином, український газовий сектор на даний момент погано відповідає критеріям відкритості ринку, що містяться у енергетичних директивах ЄС.

---

[11] Наразі комісія ЄС почала дискусію, щодо принципів закладених в "Європейську стратегію для сталого, конкурентного та безпечного енергетичного сектору", в якій, поміж іншого, наголошується на необхідності створення єдиного, конкурентного енергетичного ринку (http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/index_en.htm).

[12] Ринкові долі декількох незалежних фірм, які діють в секторах видобування та гуртового продажу газу, є вельми незначними.

[13] Ця ситуація нагадує ситуацію у країнах ЄС-15, з яких лише половина до цього часу досягли повного відділення транспортних та розподільчих систем.

[14] Закон України про ліцензування певних видів господарської діяльності.

[15] Нещодавнє входження на ринок другого гуртового продавця (Укргазенерго) на виконання домовленостей 6 січня із Газпромом, а також його ліцензування значною мірою базувалося на урядовому втручанні.

У якості попереднього висновку можна навести дві найважливіші умови кращої узгодженості із енергетичними директивами ЄС.:

a. Гарантувати регульований ДТС до мереж та сховищ завдяки:
   - Розширенню компетенції НКРЕ у встановленні тарифів (враховуючи використання стимулюючих методів);
   - Визначення відповідних юридичних процедур та законодавчо закріплених норм по гарантуванню ДТС; та
   - Підсилення ролі НКРЕ у впровадженні цих норм.

b. Поліпшити відкритість ринку завдяки:
   - Визначенню об'єктивних та прозорих критеріїв для входження на газовий ринок;
   - Визначенню процедур розривання контрактів; та
   - Підсиленню ролі НКРЕ у гарантуванні дотримання цих норм.

Хоча усі ці заходи навряд чи призведуть до виникнення конкуренції у газовому секторі у випадку, якщо ціни не будуть підняті до співставного із світовим рівня. Наразі монополістична структура газового ринку відображає намір держави обмежити та контролювати різні варіанти арбітражу, можливість якого зумовлюється значною різницею між ціною імпортованого та експортованого газу. Після того, як відбулося нещодавнє підвищення ціни імпорту, такі можливості значно зменшуються. Відповідно раціональна енергетична політика має проводитися таким чином, щоб ціни підвищувалися не більше, ніж це необхідно за допомогою стимулювання потенціалу прихованої ефективності, що може бути використано за допомогою конкуренції на внутрішньому ринку. На додаток до кроків, перелічених вище, це також вимагає відхід від соціально мотивованого встановлення тарифів для домогосподарств та поступову заміну регулювання цін механізмом конкурентного визначення ціни спочатку на рівні гуртового, а потім і роздрібного продажу. Згодом, це також потребуватиме встановлення тарифів на доступ до мереж та доступ третіх сторін до розподільчих мереж гарантовано та достатньо регульовано, а управління розподільчими системами відділено від діяльності по роздрібному продажу, якою зараз займаються облгази.[16] У довгостроковій перспективі, стратегія по підвищенню конкуренції має включати продовження приватизації.

Нарешті, необхідно підкреслити, що стимулювання конкуренції на гуртовому та роздрібному ринках в Україні не послаблює переговорну позицію стосовно постачання газу з Росії, тому що транзитна система та сховища будуть залишатися під контролем регуляторного органу, який може бути задіяний у визначенні умов імпорту газу в Україну.

3.2 Електроенергетична галузь

Українська електроенергетична галузь структурно більш відкрита для конкуренції, ніж газовий сектор. Ринок функціонує за моделлю британського пулу, коли виробники електроенергії подають цінові заявки до спільного пулу, з якого компанії по роздрібному продажу, та деякі великі споживачі електроенергії купують електроенергію. Оператор цього гуртового ринку, державна компанія Енергоринок, балансує постачання та попит та визначає гуртові ціни. Ціноутворення деяких виробників електроенергії регулюється,[17] у той час як теплові електростанції можуть подавати незалежні цінові заявки, які дозволяють підтримувати певний ступінь конкуренції. Основна частина споживачів електроенергії включно з домогосподарствами отримує її від регіонально розділених розподільчих компаній (обленерго) за регульованими тарифами, але промислові споживачі можуть обирати альтернативних постачальників, що постачають електроенергію за нерегульованими тарифами.[18] Структура ринку зображена на Рисунку А2 в додатку.

У порівнянні із взірцем закладеним у енергетичних директивах ЄС український енергетичний сектор можна оцінити наступним чинному:

---

[16] Стосовно пріоритетності кроків реформи необхідної для розвитку конкуренції на ринку газу в Україні див. нашу консультативну роботу U3: Газовий сектор України: час для реформ. Травень 2005.

[17] Це включає гідроенергетику, атомні електростанції, а також ТЕЦ і вітроелектростанції.

[18] Ринкова доля незалежних постачальників підвищилася останніми роками з 6% у 2002 році до 14% наприкінці 2004 року.

- **Розділення**: Транспортні системи управляються Укренерго, юридично незалежною державною компанією. Розподільчі мережі належать та управляються обленерго, що у той же час є і роздрібними торгівцями. Отже, як і у випадку з газовим сектором, критерії про розділення лише задовольняються частково.[19]
- **ДТС**: Доступ третіх сторін до мереж гарантується Законом про Електроенергетику, а його впровадження контролюється НКРЕ. Тарифи на доступ до мереж регулярно публікуються. У разі, якщо обленерго як роздрібні торгівці і одночасно оператори розподільчих мереж намагатимуться заблокувати появу нових фірм на ринку, існують механізми по вирішенню подібних суперечок.
- **Відкриття ринку**: Ліцензії в електроенергетиці видаються НКРЕ на базі явних юридичних норм.[20] Разом із умовами доступу третіх сторін до мереж ринок виглядає доступним для нових фірм. Певна ступінь конкуренції вже існує на ринку. Проте регульовані тарифи домогосподарств, які встановлено на рівні, що не покриває витрати, перешкоджають новим гравцям входити на роздрібний ринок. Також процедури переходу від одного постачальника до іншого встановлені не достатньо чітко для усіх категорій споживачів, включно із малими підприємствами. Виробництво електроенергії відбувається у конкуренції в сегменті теплових електростанцій, коли електростанції конкурують на гуртовому ринку за допомогою цінових заявок.
- **Регулювання тарифів**: на відміну від газового сектору, НКРЕ відіграє більш значну роль в регулюванні електроенергетики, встановлюючи тарифи на послуги транспортних та розподільчих мереж, ціни продажу електроенергії ТЕЦ, вітро- та гідроелектростанцій, атомних станцій, а також ціни для більшості роздрібних торгівців. Для останніх НКРЕ встановлює тарифи для домогосподарств на рівні, нижчому за видатки, та перехресно субсидує продаж домогосподарствам через встановлення вищих тарифів для підприємств. Для всіх процедур тарифоутворення регулятор використовує стандартні підходи витрати плюс, які не задовольняють стандартам, визначеним директивами ЄС, тому що ці методи не дають стимулів для фірм, що підпадають під регулювання, скорочувати видатки та підвищувати ефективність.
- **Взаємопідключення**: Державна компанія Укрінтеренерго на практиці є монополістичним експортером електроенергії, контролюючи доступ до мереж, що поєднують Україну з сусідніми країнами. Така схема необхідна через занижені ціни на електроенергію в Україні, які в свою чергу визначаються процедурами тарифоутворення, зображеними вище. Проте неспроможність виробників самостійно укладати прямі контракти із закордонними партнерами є основним бар'єром для інвестицій та появи нових гравців на ринку, а отже і конкуренції.

Тож можна дійти висновку, що українська електроенергетика більше задовольняє вимогам директиви ЄС. Але хоча регулятор і грає більш сильну роль у цьому секторі, ніж у газовому, у нього бракує юридичної бази, що означає високий ступінь невизначеності у регуляторному кліматі. Відповідно, за винятком сегменту теплової енергетики, де конкуренція відбувається за ціновими заявками, конкуренція залишається на досить низькому рівні. Обленерго зберегли свої домінуючі позиції в якості регіональних монополій на роздрібному ринку, в основному, через негнучке регулювання цін для кінцевих споживачів із застосуванням перехресного субсидіювання тарифів для домогосподарств, що у свою чергу знижує загальну прибутковість роздрібного компоненту галузі. Така регуляторна стратегія була можливою за рівня цін на газ, що зберігався до 2005 року (на рівні 50 дол. США за тис. м. куб.). Проте нещодавнє різке підвищення ціни на газ також потягне за собою і значне підвищення видатків генеруючих компаній[21] та призведе до підвищення цін на електроенергію. У цій новій ситуації необхідно, щоб усі можливі запаси ефективності були використані для недопущення зростання цін вище мінімально

---

[19] Знову таки ми наголошуємо, що ця оцінка є співставною із загальним поступом країн ЄС-15.

[20] Закон України про ліцензування певних видів господарської діяльності.

[21] Потужності, що використовують газ, складають приблизно третину потужностей української генерації, а вартість генерації, що працює на газу визначає граничні витрати принаймні у години пікового навантаження. Якщо припустити, що енергоефективність старої 20-річної газової турбіни відкритого циклу складає 30%, а змінні видатки на її діяльність складають близько 5 дол. США на мегават, 60% підвищення цін на газ підвищить вартість виробництва електроенергії із використанням газу приблизно на 40%.

необхідного рівня. У той же час, продовження перехресного субсидіювання більш низьких тарифів для домогосподарств за рахунок промисловості і надалі вноситиме викривлення і все більше буде шкодити промисловому виробництву.

На цьому тлі, урядовці та ті, що формують політику мають:

a. Припинити практику перехресного субсидіювання тарифів для домогосподарств та переглянути методологію НКРЕ щодо можливості застосування стимулюючого регулювання, що спонукало б регульовані фірми підвищувати їхню ефективність.

b. Стимулювати конкуренцію в секторі роздрібного продажу, регулюючи тарифи доступу та гарантуючи ДТС до розподільчих мереж через НКРЕ, та зрештою відділити управління розподільчими мережами від роздрібного продажу, яким займаються обленерго.

c. Стимулювати інтеграцію української електромережі із системами сусідніх країн, дозволивши генераторам електроенергії напряму заключати експортні угоди з іноземними споживачами.

Окрім цих заходів держава також може розглянути можливість подальшої приватизації в секторі, яку було нещодавно призупинено.

4 Висновки

Зі свого початку у середині 1990-х років енергетична політика ЄС продемонструвала, як підвищити добробут завдяки конкуренції, стимулюючи ефективність та уникаючи цін вищих за вартість. У той час, як фінальна мета інтегрування усіх європейських ринків в один є амбіційною, а реформа все ще в прогресі, попередні позитивні оцінки реформи дають надію на її успішність.

Нещодавно, Україна зазнала першого значного цінового шоку на енергоносії, коли російський постачальник підняв ціну газу приблизно на 60%. Раніше, коли ціни на енергію в Україні знаходилися на доволі низькому рівні, низький рівень конкуренції і навіть монополістичні умови на ринку газу можна було толерувати. Проте, коли ціни починають наближатися до рівнів співставних із світовими, необхідність конкуренції стає сильнішою, тому що треба уникнути небезпеки зловживань монополіста на ринку. Отже, Україна має стимулювати конкуренцію на своїх енергетичних ринках, використовуючи енергетичну реформу в ЄС як доречний взірець.

Як ми зазначаємо в оцінці українського газового сектору та електроенергетики, стандартів ЄС можна досягти, якщо приділити більшу увагу забезпеченню доступу третіх сторін до транспортних та розподільчих мереж, а також відкриваючи ринки. Також, ми вважаємо, що можливо досягти цін на енергоресурси, що були б співставні зі світовими, щоб компанії мали достатні стимули працювати на енергетичних ринках України. Також положення регуляторного органу має підсилитися завдяки створення відповідної юридичної бази для його функціонування.

Київ, травень 2006

Автори: ФП, ІП

Рецензент: ЛХ

Додаток 1: Основні заходи, передбачені в енергетичних директивах ЄС

1 Вертикальне розділення

Центральним елементом політики ЄС є бажання відвернути таку ситуацію, коли фірма, що контролює усі ланки виробництва, може не дати іншим фірмам доступу на ринок через відмову їм в користуванні мережевою інфраструктурою. Щоб досягнути цього, усі країни-члени мають розділити вертикально інтегровані фірми, що оперують в енергетичному секторі. Спочатку, директиви описують 3 можливих варіанти розділення:

1) Розділення рахунків;
2) Юридичне розділення бізнесу на різні фірми; або
3) Зміна власності.

В принципі, вертикальне розділення зменшує потенційні бар'єри для конкуренції та підвищує прозорість в енергетичному секторі, теоретично, чим більше буде розділена діяльність вертикально інтегрованої фірми-монополіста, тим більше це стимулюватиме конкуренцію. Проте занадто високий ступінь державного втручання у структуру власності фірми та її діяльність є технічно важко досяжною – а що є більш важливим – суперечливою стосовно іншого законодавства ЄС, наприклад про захист приватної власності. Отже, аби обмежити ступінь державного втручання, зобов'язання з розділення обмежені до найбільш значних бар'єрів для конкуренції, а саме до відділення діяльності по управлінню транспортними та розподільчими мережами, а також сховищами газу. Як мінімальну вимогу було встановлено, що ця діяльність має проводитися із використанням окремих рахунків.

2 Доступ третіх сторін до мереж (ДТС)

Другим наріжним каменем енергетичної політики ЄС є гарантування доступу третіх сторін до транспортних та розподільчих мереж аби усунути можливість появи вузьких місць для конкуренції, а також аби створити рівні правила гри для всіх учасників ринку. Загалом, комісія ЄС визначила дві різні можливості того, як окремі країни-члени можуть забезпечити доступ третіх сторін (ДТС) до мереж. На відповідних національних ринках:

- **ДТС за домовленістю** передбачає, що треті сторони можуть в результаті переговорів погоджувати умови доступу до мереж із оператором системи, який має публікувати індикативний ціновий діапазон тарифів доступу, базуючись на середніх цінах, що були погоджені під час минулорічних переговорів;
- **Регульований ДТС** означає, що умови доступу до мереж встановлює регуляторний орган, який є незалежним від усіх учасників ринку.

Спочатку директиви дозволяли національним урядам обирати один з двох можливих варіантів гарантування ДТС на національних ринках. З початку 2003 року комісія ЄС вимагає від країн-членів забезпечення регульованого доступу.

3 Відкриття ринку

Необхідною умовою створення конкуренції на ринку є можливість споживача вільно обирати постачальників газу та електроенергії, що потребує створення рівних умов гри як для вже існуючих на ринку фірм, так і для тих, що тільки-но на нього ввійшли. Щоб досягти цього директиви зобов'язують країни-члени ЄС дозволяти усі необхідні форми діяльності такі як транспортування, розподіл, постачання, збереження або виробництво, на основі об'єктивних, прозорих та недискримінаційних критеріїв, таких як, наприклад, ліцензії, дозволи, погодження, згода або затвердження.[22] Більше того, країни-члени мають створити умови для того, щоб споживачі могли змінювати постачальників, що включає в себе специфікацію контрактних умов та строків, визначення процедури розривання

[22] Якщо країни-члени вирішать застосовувати процедури тендерів для нових електрогенеруючих потужностей директиви передбачають такі самі об'єктивні, прозорі та недискримінаційні критерії.

контракту, включно із забороною введення за це додаткових виплат, тощо. В кінці кінців відкриття ринків також вимагає достатньо гарантованого доступу до мереж (ДТС).

Оскільки на момент, коли директиви вступили в дію, енергетичні ринки країн-членів були достатньо закритими, а процедури дозволу діяльності не були об'єктивними, передбачалася поступова процедура відкриття ринків починаючи з сегментів виробництва, оптового продажу та поступового переходу до відкриття сегменту роздрібного продажу. У якості цілі було встановлено, що країни-члени мають відкрити свої енергетичні ринки для споживачів, за виключенням домогосподарств, до 2004 року, і для всіх споживачів до 2007 року.

4 Взаємопідключення

Ціль створення єдиного внутрішнього енергетичного ринку вимагає можливості торгівлі газом та електроенергією через кордони, щоб поєднати різні національні ринки та створити конкурентний тиск на вже працюючі на національних ринках фірми завдяки появі імпорту. Щоб досягти цієї мети, комісія ЄС вимагає від країн координації їхньої діяльності у менеджменті перевантажень, а також гармонізації юридичних, інституційних та технічних бар'єрів для торгівлі через кордони, таких як наприклад різні стандарти або правила ведення бізнесу, чи типи контрактів.[23] У якості орієнтиру, комісія вимагає аби спроможності інфраструктури, що поєднує ринки знаходилися на рівні 10% від внутрішнього споживання країни-члена. Регуляторні органи мають займатися моніторингом необхідного процесу гармонізації торгівлі між країнами. Два окремі нормативні акти ЄС для електроенергетики та ринку газу визначають вимоги для стимулювання створення взаємопідключення між різними національними ринками.[24]

[23] В таких країнах як Німеччина, де наприклад ринок електроенергії регіонально фрагментований, вимоги стосовно взаємопідключення стосуються не тільки міждержавної інфраструктури, а і міжрегіонального підключення різних мереж.

[24] Розпорядження ЄС 1228/2003/ЕЕС стосовно торгівлі електроенергією через кордони та розпорядження (ЄК) 1775/2005 щодо умов доступу до газових транспортних магістралей.

Додаток 2: Газовий та електроенергетичний сектори України

Рисунок А1

Організаційна структура українського газового сектору

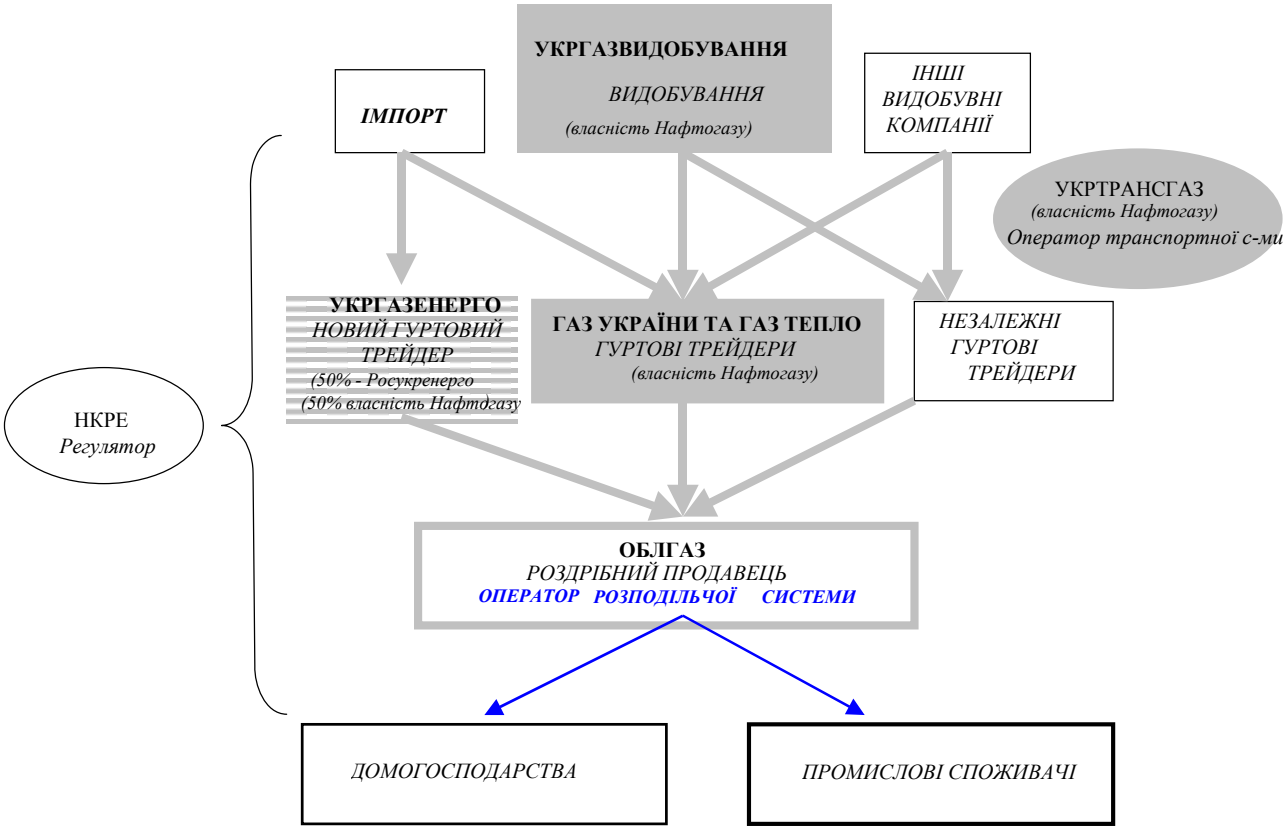


Рисунок А2

Організаційна структура українського електроенергетичного сектору

