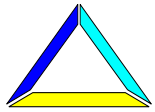
НЕМЕЦКАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА
ПО ЭКОНОМИКЕ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ



проф. Лутц Хоффманн Немецкий Институт экономических исследований, Берлин		д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретарь в отставке Федеральное Министерство экономики и технологий, Берлин
Консультативная группа в Киеве	д-р Фолькхарт Винценц	Институт Восточной Европы, Мюнхен
	Рикардо Джуччи	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Университет г. Геттинген, Институт аграрной экономики
	д-р Петра Опитц	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	д-р Ульрих Тиссен	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	д-р Кристиан фон Хиршхаузен	Немецкий Институт экономических исследований, Берлин
	Людвиг Штриве	Университет г. Геттинген, Институт аграрной экономики

Бюро: 01001, Киев, ул. Крещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O14

Институционализация задач регулирующего органа в электроэнергетическом секторе – международный опыт

В 1994 году в процессе реструктуризации электроэнергетического сектора Украины была создана Национальная комиссия регулирования электроэнергетики (НКРЭ) на основании Указа Президента Украины № 738/94. Законопроект, определяющий организационные основы создания и функционирования комиссии, находится на рассмотрении в Парламенте, но до сих пор так и не был принят. В прошлом году снова возникла дискуссия по поводу независимости комиссии и прямому вмешательству в её полномочия. Комиссия не всегда находила одобрение со стороны украинских правительственных учреждений. Цель данной работы заключается в том, чтобы на примере международного опыта по созданию регулирующих органов в энергетическом секторе способствовать лучшему пониманию полномочий и принципов функционирования такого органа и, тем самым, повысить степень его приемлемости в обществе.

Содержание:

1. Положения по вопросам регулирования в Европейском Союзе

2. Регулирующие органы в странах ЕС

2.1. Национальные законодательства о регулирующих органах

2.2. Полномочия регулирующих органов

2.3. Основополагающие принципы деятельности регулирующих органов

1. Положения по вопросам регулирования в Европейском Союзе

Директивой ЕС в области электроэнергетики от 19 декабря 1996 года [96/92/EG][1] созданы основы для либерализации электроэнергетического рынка Европейского Союза. Однако эта директива определяет только лишь минимальные требования к регулированию в сфере электроэнергетики стран-членов ЕС и предлагает широкие возможности для конкретной формулировки законодательства в этой области в соответствующих странах. Эти минимальные требования являются обязательными для всех стран-членов ЕС и касаются:

- положений о **разделении бухгалтерского учета** по каждому виду экономической деятельности вертикально интегрированных предприятий *(unbundling)* (статья 14 [96/92/EG]). При указании вертикально интегрированного предприятия в качестве «единственного покупателя» должно осуществляться и организационное отделение сферы передачи электроэнергии от других сфер (статья 15 [96/92/EG]). Благодаря этим положениям должны быть предотвращены дискриминация, перекрестное субсидирование и искажения конкуренции;
- создание **независимой арбитражной комиссии**. Под независимостью понимается независимость от электроэнергетического сектора. Следовательно, регулирующие органы могут иметь отношение к исполнительным органам власти, например, быть связанными с министерством энергетики или экономики (статья 20 [96/92/EG]);
- Директивой ЕС в области электроэнергетики не определены **какие-либо положения относительно формы регулирования** в монопольных сферах (например, регулирование границ цены (*Price-Cap*) или регулирование рентабельности (*Rate-of-Return*) или другие формы ценового регулирования)[2].

Дополнительно к этому, существует возможность предписания определенных правил для электроэнергетики на национальном уровне («предварительное регулирование») ссылаясь на так называемые обязательства в сфере предоставления услуг для общественных нужд или общеэкономические обязательства (public service obligation, PSO). PSO

---

[1] Директива [96/92/EG] Европейского Парламента и Совета относительно общих положений по электроэнергетическому сектору от 19.12.1996 года.

[2] Регулирование границы цены *Price-Cap* или *RPI-X:* ценовые изменения не должны превышать ранее установленный уровень инфляции (например, *Retail-Price-Index* – индекс розничных цен) за вычетом предполагаемого роста производительности (*X*). Идея этого метода регулирования заключается в том, чтобы создать стимулы для максимилизации прибыли благодаря снижению издержек. Регулирование рентабельности *Rate-of-Return*: уровень цен ориентируется на издержки предприятий, а также на соответствующую прибыль на вложенный капитал. Основная критика этого метода регулирования сфокусирована на больших затратах на персонал регулирующего органа, а также на создании неправильных стимулов для капиталовложений и повышения эффективности.
В течение последней декады в Европе все больше переходят к регулированию *Price-Cap*.

означает, что законодательством могут быть установлены определенные правила в отношении безопасности снабжения, качества поставок, а также стандартов в области охраны окружающей среды (статья 3, абзац 2 [96/92/EG]). Многие страны используют эту возможность. Для соответствующих участников электроэнергетического рынка соблюдение PSO является обязательным.

В соответствии с Директивой ЕС в области электроэнергетики, страны-члены ЕС обязаны либерализировать свои рынки электроэнергетики, начиная с 1999 года примерно на 23%, а до 2003 – до около 33%[3]. Хотя Директива ЕС не предписывает, какой должна быть общепринятая модель организации конкуренции в электроэнергетическом секторе. Государства-члены ЕС могут сами, в целом, выбирать между моделью регулированного «доступа к сети третьих лиц» или на договорной основе, а также моделью «единственного покупателя». Регулированный «доступ к сети третьих лиц» (regulated Third Party Access – rTPA) и модель «единственного покупателя» (Single-Buyer Model – SB) принципиально предусматривают публикацию тарифов на доступ к сети; в случае выбора модели «доступа к сети третьих лиц» на договорной основе (negotiated Third Party Access – nTPA), в течение года после внедрения этой модели должны публиковаться ориентировочные показатели для пользования сетями. Греция и Германия выбрали модель nTPA, все другие страны – rTPA[4]. Модель «единственного покупателя» в «чистой» форме не была внедрена ни в одной стране-члене ЕС, только в Португалии, во Франции и в Италии снабжение потребителей, не имеющих права доступа к сети, осуществляется по принципу «единственного покупателя».

2. Регулирующие органы в странах ЕС

2.1. Национальные законодательства о регулирующих органах

В основном, во всех странах-членах ЕС **полномочия существующих регулирующих органов определены законодательством.** За исключением, Англии и Уэльса, во всех других странах в середине/конце 90-х годов были внесены изменения в национальные законодательства с целью выполнения положений Директивы ЕС по электроэнергетике. Новые законы в сфере энергетики определяют задачи и полномочия регулирующих органов. Англия и Уэльс в этом отношении являются исключением, так как электроэнергетический рынок этих стран был либерализирован задолго до вступления в силу Директивы ЕС по

[3] См. статью 19 [96/92/EG]; Директива по электроэнергетике устанавливает рыночные квоты, ориентированные на показатели годового потребления (в ГВт/ч). Бельгии, Ирландии и Греции удалось получить особое разрешение, в соответствии с которым частичное открытие рынка начнется только лишь начиная с 2000 – 2001 годов. Англия и Уэльс, Финляндия и Швеция, напротив, сделали свои электроэнергетические рынки открытыми для конкуренции еще до вступления в силу Директивы (1990, 1995, 1996 годы).

[4] В Бельгии и Дании международный транзит электроэнергии осуществляется на основе модели nTPA.

электроэнергетике. Тем не менее, либерализации этого рынка в Англии и Уэльсе предшествовало изменение соответствующих законов.

В Директиве по внутреннему электроэнергетическому рынку ЕС не сформулировано никаких положений относительно институциональной структуры процесса регулирования. Однако, во исполнение данной Директивы ЕС во многих странах ЕС были либо реорганизованы существующие регулирующие органы в сфере электроэнергетики, или же созданы новые, например, в Бельгии (1999 год), Италии (1995 год), Финляндии (1995 год), Испании (1997 год), Португалии (1997 год), Ирландии (1999 год), Франции (2000 год). В Германии в настоящее время ведется дискуссия по поводу создания собственного независимого регулирующего органа в области электроэнергетики.

В некоторых странах регулирующие органы, наряду с электроэнергетическим сектором, отвечают за вопросы регулирования и в других секторах. Так, в Люксембурге – это электроэнергетика и телекоммуникации; в Англии и Уэльсе, Италии, Нидерландах, Бельгии, Швеции – газовый и электроэнергетический сектора.

2.2. Полномочия регулирующих органов

В общем, регулирующие органы отвечают за вопросы реализации национального законодательства в сфере энергетики, контроля за соблюдением конкуренции, а также за сферами, оставшимися природными монополиями. Конкретные полномочия регулирующих органов зависят от степени открытия рынка и выбранной модели организации конкуренции. Следовательно, в отдельных странах ЕС они разные.

В случае **полного открытия рынка** в компетенцию регулирующего органа входит урегулирование спорных вопросов (Германия), мониторинг тарифов за использование сетей (Финляндия и Швеция), регулирование границ цены *Price-Cap* в отношении использования сетей (Англия и Уэльс).

В случае **частичного открытия** электроэнергетического рынка, т.е., прежде всего, при создании оптового рынка, частично фиксируются тарифы за использование сети (Бельгия, Италия), но чаще всего имеет место регулирование границ цены *Price-Cap* (например, Люксембург, Нидерланды, Австрия). Зачастую в таких странах регулируются также и тарифы для потребителей, не имеющих права доступа к сети (т.е. потребители, у которых нет свободного доступа к электроэнергетическому рынку, и снабжение которых зависит от определенного электроснабжающего предприятия). Подробное описание для отдельных стран дается в Приложении 1.

2.3. Основополагающие принципы деятельности регулирующих органов

Независимость

Обеспечение независимости является важной предпосылкой для того, чтобы исключить злоупотребление властью в сфере регулирования и/или возможность нахождения «сомнительных компромиссов» между регулирующим органом и регулируемым предприятием (regulary capture). Эта независимость подразумевает как институциональную независимость – что означает, к примеру, независимость от распоряжений представителей интересов только лишь определенных участников рынка или же слияния личных интересов, так и финансовую независимость.

Во всех странах ЕС регулирующие органы являются независимыми в соответствии с Директивой ЕС по электроэнергетике, т.е. обеспечена их независимость от электроэнергетической отрасли. В Австрии, Люксембурге, Нидерландах, Дании и Ирландии регулирующие органы в настоящее время входят в состав министерств экономики. В Бельгии Министерством экономики контролируется только снабжение потребителей, не имеющих права доступа к сети. Регулирующим органом в Великобритании (для Англии и Уэльса) является государственное учреждение, которое не подчиняется никакому министерству.

Финансирование регулирующих органов внутри ЕС очень варьирует:

- за счет лицензионных платежей и других сборов для промышленности в Англии и Уэльсе;
- за счет части «налога с потребителей электроэнергии» в Люксембурге (объем фактически (нетто) потребленной электроэнергии всеми потребителями, уровень потребления которых составляет менее 100 млн. кВт/ч, облагается в размере 6%);
- надбавка к плате за пользование системой в Австрии;
- за счет налогов в Швеции;
- в Италии предприятия, на которых распространяется регулирование, платят годовые взносы (размер взносов не превышает 0,1% поступлений за предыдущий год);
- в тех странах, где вопросами регулирования занимаются отделы министерств или соответственно ведомства, находящихся в их подчинении, финансирование осуществляется за счет налоговых поступлений, исключением здесь является Ирландия, в которой национальный регулирующий орган финансируется за счет отчислений промышленности.

Прозрачность

Во всех странах ЕС деятельность вертикально интегрированных предприятий электроэнергетического сектора отделена друг от друга, по

меньшей мере, ведение бухгалтерского учета (выполнение положений по разукрупнению *unbundling*).

Кроме этого, во многих странах сеть передачи отделена от других сфер электроэнергетики: в Испании, Англии и Уэльсе, Швеции, Финляндии, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Греции и Италии.[5] Тем самым, было обеспечено создание базы для осуществления проверок и контроля за предприятиями электроэнергетического сектора.

Модель rTPA сама по себе уже предписывает **опубликование тарифов за использование сети**. Благодаря опубликованию тарифов в Интернете потребители могут легко получить доступ к этой информации. Во многих странах регулирующие ведомства сами публикуют тарифы за использование сети (например, в Англии и Уэльсе, Ирландии), в Дании предприятия публикуют свои тарифы за использование сети. В Германии, где доступ к сети третьих лиц регулируется на договорной основе (nTPA), изначально тарифы за использование сети публикуются на добровольной основе. Действующим в Германии в настоящее время Соглашением 2 между союзами и объединениями промышленности также определены директивы по расчету цен на использование сетей.

Недискриминация

В соответствии со степенью открытости рынка всем соответствующим участникам рынка должны быть обеспечены равные права на доступ к сети и передачу электроэнергии, равно как и методы тарификации в отношении использования сети являются обязательными для всех участников рынка. Различия в тарифах получаются, прежде всего, вследствие различного объема передаваемой электроэнергии, а также в результате передачи на различных уровнях напряжения.

Одновременно с этим, необходимо отметить, что регулирующие органы в соответствующих странах являются не единственными учреждениями, которые проводят государственную политику. К примеру, вопросы, связанные со строительством дополнительных мощностей, часто требуют дополнительного утверждения и со стороны региональных органов власти (выдача разрешений на строительство). В некоторых странах вопросами соблюдения конкуренции в электроэнергетическом секторе занимаются антимонопольные ведомства или суды по нарушениям антимонопольного законодательства.

[5] В Дании и Австрии отделение сферы передачи от остальных сфер электроэнергетики осуществлено лишь в нескольких регионах (на полуострове Ютландия, в Восточной Австрии).

Выводы для Украины

1. Полномочия и принципы функционирования регулирующего органа должны быть определены только в соответствующем законе, который обеспечил бы независимость этого органа. Только в этом случае можно предотвратить постоянное вмешательство в деятельность регулирующего органа со стороны государственных институтов.
2. Конкретные полномочия зависят от выбранной модели регулирования сектором. Выбранная в Украине модель «пула» подразумевает механизм регулирования оптового рынка, регулирование доступа к сети, а также цен для потребителей, не имеющих доступа к свободному рынку электроэнергии (т.е. тех, которые зависят от одного снабжающего предприятия). Основополагающими принципами регулирования цен является следующее:
    - цены для отдельных потребителей должны покрывать издержки и быть транспарентными;
    - не должно иметь место перекрестное субсидирование;
    - ценовой механизм должен создавать стимулы для снижения затрат.
3. Наряду с созданием законодательной основы независимости, важным моментом является то, чтобы эти правовые рамочные условия признавались и выполнялись.
4. Финансирование регулирующего органа должно также обеспечивать стабильное функционирование и независимость этого органа. Целесообразным было бы финансирование за счет лицензионных сборов или же налога для крупных потребителей электроэнергии (аналог регулирования, например, в Люксембурге).
5. Все участники рынка должны иметь равные права. Не должно быть никакого различия в отношении к предприятиям различных форм собственности.
6. Необходимо четко разграничить полномочия регулирующего органа и антимонопольного комитета относительно обеспечения конкуренции. При этом не имеет решающего значения, в компетенции какого органа будут находиться вопросы контроля за соблюдением конкуренции в электроэнергетическом секторе, главное, чтобы эти полномочия были четко определены.

П. О., У. К., рецензент К. ф.Х.

Киев, февраль 2001

<u>Приложение 1</u>: Открытие рынка, регулирование и обязательства в сфере предоставления услуг для общественных нужд (Public-Service-Obligations (PSO) в странах ЕС

Страна	**Степень отрытия рынка**	**Сфера регулирования, предмет регулирования**	**PSO**
Англия& Уэльс	100%	Плата за использование сети (регулирование границ цены – Price-Cap) Элемент мощности в цене «пула»	Регулирование PSO в отношении лицензирования передачи электроэнергии и снабжения: обязанность обеспечения снабжения, охрана окружающей среды и т.д.
Финлян-дия	100%	Мониторинг цен: тарифы за использование сети не должны быть дискриминирующими, а должны быть приемлемыми и транспаретными Мониторинг розничных цен	5 PSO для эксплуататоров сети передачи: предписания по техническому обслуживанию сети и её развитии; обязанность относительно снабжения и передачи по приемлемым тарифам; расчет тарифов по принципу «почтовой марки» Исключительное право на развитие сети в регионах для соответствующих эксплуататоров распределительной сети Снабжение «завербованных» клиентов по приемлемой цене
Швеция	100%* *пока еще существуют долгосрочные договора на поставку, заключенные до начала либерализа-ции	Мониторинг цен: плата за использование сети (тариф почтовой марки) должна быть не дискриминирующей, а приемлемой	Классификация пользователей сети по профильным группам потребителей: одинаковые группы потребителей платят одинаковую цену Всеобщая обязанность для всех конечных потребителей подключиться к национальной сети (рестрикционная политика в отношении строительства прямых линий передач с точки зрения общественных интересов)
Германия	100%	Никакого регулирования цен, только урегулирование конфликтов регулирующим органом (Федеральное антимонопольное ведомство) Самообязательство промышленности благодаря заключению Соглашения между союзами и объединениями промышленности (расчет цен и рекомендации по ценам для использования сети) „Пост-регулирование“ на основе законодательства в сфере объединенной выработки тепловой и электрической энергий, а также возобновляющихся источников энергии с фиксированием цен в законодательном порядке	Никаких специфических или эксплицитных PSO, но всеобщая обязанность снабжения, регулируемая законодательством Возможность отказа от предоставления доступа к сети третьим лицам в связи с преимуществами, которые имеет объединенная выработка тепловой и электрической энергий, а также возобновляющиеся источники энергии Предприятия по распределению электроэнергии обязаны подавать электроэнергию, выработанную из возобновляющихся источников энергии, по фиксированным

			ценам
Испания	51% (100% не позднее 2007 года)	Обязанность получения разрешения для установления платы за использование сети Регулирование тарифов на снабжение электроэнергией потребителей, не имеющих права доступа к сети	Никаких эксплицитных PSO: общие предписания по безопасности и качеству; положения по охране окружающей среды (в результате предоставления преимуществ для ТЭЦ (объединенная выработка тепловой и электрической энергий)и возобновляющихся источников энергии; обязанность подключения по приемлемым ценам
Люксем-бург	45% (75% начиная с 2005 года)	Установление нижней и верхней границ цены за использование сети Тарифы для потребителей, не имеющих права доступа к сети	PSO относительно подачи электроэнергии, выработанной из возобновляющихся источников энергии, а также на ТЭЦ (объединенная выработка тепловой и электрической энергий); меры по энергосбережению, а также по снабжению потребителей, не имеющих права доступа к сети
Италия	35% (40% начиная с 2002 года)	Фиксирование тарифов за использование сети в двухсторонних договорах на поставку Тарифы для потребителей, не имеющих права доступа к сети Цены на электроэнергию, вырабатываемую из возобновляющихся источников энергии ENEL (вертикально интегрированный монополист) до 2003 года должен продать 15 ГВТ производственных мощностей	PSO для эксплуататоров сети, PSO в отношении снабжения потребителей, не имеющих права доступа к сети, а также PSO относительно охраны окружающей среды (при выработке и импорте более 100 ГВт/ч электроэнергии предприятия обязаны подавать, по меньшей мере, 2% электроэнергии, выработанной из возобновляющихся источников энергии, причет строительство этих установок запланировано до 2001 года)
Дания	Более 40% (100% начиная с 2003 года)	Плата за использование сети (Регулирование рентабельности – Rate-of-Return)	PSO в сфере обеспечения безопасности электроснабжения; PSO в отношении охраны окружающей среды; PSO относительно охраны окружающей среды (например, установление квот на договорной основе для снижения выбросов CO_2)
Бельгия	33% (100% начиная с 2006 года)	Фиксирование цен за использование сети передач Максимально предельная цена для электроснабжения клиентов, не имеющих права доступа к сети	PSO в отношении снабжения клиентов, не имеющих права доступа к сети
Нидер-ланды	32% (100% до 2003 года)	Плата за использование сети (Регулирование границ цены – Price-Cap до 2003 года) Максимальные тарифы для	Никаких эксплицитных PSO, но Закон по электроэнергетике включает положения по эксплуатации сети, безопасности, доступности, а также по охране

		потребителей, не имеющих права доступа к сети	доступности, а также по охране окружающей среды Концессии на снабжение потребителей, не имеющих доступа к сети
Португа-лия	31%	Плата за использование сети Доступ к сетям SENV (единственное предприятие по снабжение потребителей, не имеющих доступа к сети)	Никаких эксплицитных PSO, положение в отношении безопасности, производства электроэнергии из возобновляющихся источников энергии; обязанность снабжения региональных клиентов со стороны соответствующих предприятий
Ирландия	31% (100% ab 2005)	Плата за использование сети Доход монополиста ESB, а также предписания по продаже мощностей ESB *»зеленый» рынок электроэнергии полностью либерализирован, что означает 3% производственных мощностей	Лицензирование (производство, передача и распределение электроэнергии) PSO может вводить Министерство экономики
Австрия	31% (100% начиная со 2/2003 года)	Плата за использование сети (регулирование Price Cap) Снабжение потребителей, не имеющих права доступа к сети (фиксирование тарифов Министерством экономики)	6 PSO (Создание равных условий для всех, никакой дискриминации; приоритетное значение подачи электроэнергии, произведенной в результате объединения выработки тепловой и электрической энергий, а также из возобновляющихся источников энергии; предписания по импорту электроэнергии)

Приложение 2: Регулирующие органы в некоторых странах ЕС

Страна	**Регулирующий орган, адрес в Интернет**
Бельгия	Commission for Electricity and Gas Regulation, CREG: www.creg.be
Дания	Danish Competition Authority: www.ks.dk
Германия	Bundeskartellamt: www.bundeskartellamt.de
Англия & Уэльс	Office of the Gas and Electricity Markets, Ofgem: http://www.ofgem.gov.uk/
Финляндия	The Energy Market Authority: http://www.energiamarkkinavirasto.fi/eng/index.html
Франция	Commission de Regulation de l'Electricité, CRE: http://www.cre.fr/
Ирландия	Commission for Electricity Regulation, CER: www.cer.ie
Италия	Regulatory Authority for Electrcity and Gas in Italy: www.autorita.energia.it
Нидерланды	Office for Energy Regulation, Dte: www.nma-dte.nl
Португалия	Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, ERSE: www.erse.pt
Швеция	Swedish National Energy Administration, Stem: www.stem.se
Испания	National Energy Commission, CNE: www.cne.es