



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/60
26 April 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по инвестициям, технологии и
смежным финансовым вопросам

Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции

Восьмая сессия
Женева, 17-19 июля 2007 года
Пункт 3 i) предварительной повестки дня

КОНКУРЕНЦИЯ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЫНКАХ

Исследование секретариата ЮНКТАД

Резюме

Обзор опыта реформ рынков электроэнергии и природного газа, уже предпринятых во многих странах, свидетельствует о по-прежнему имеющих место значительных проблемах, связанных с рыночным влиянием. Это обусловлено особыми характеристиками электроэнергии и природного газа, которые благоприятствуют укреплению позиций на рынке, слабым реагированием со стороны спроса, сложностью экономического регулирования, очевидной тенденцией к реинтеграции в производственно-сбытовую цепочку ранее выведенных из нее элементов и трудностями применения обычных методов определения рыночного влияния и проведения анализа слияний к энергетическим рынкам. В документе освещаются некоторые из проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны при реформировании своих энергетических рынков. К ним относятся политические риски реформирования секторов, играющих стратегическую и центральную роль в процессе развития, отсутствие единой модели, гарантирующей успешное проведение реформы, и необходимость проведения анализа успешного опыта и его адаптации к национальному контексту, а также сложность и затратность экономического регулирования.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. История вопроса	4
II. Введение	4
III. Внедрение конкуренции на энергетических рынках на основе проведения либерализации и реформы в области регулирования	8
a) Либерализация	8
b) Роль регулирования	20
IV. Проблемы конкуренции на энергетических рынках	22
V. ЕЩЕ НЕ РЕШЕННЫЕ ЗАДАЧИ	27
ИСТОЧНИКИ	30

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. На своей седьмой сессии Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (МГЭ) просила секретариат ЮНКТАД подготовить исследование по вопросам конкуренции на энергетических рынках на национальном и международном уровнях. Энергетические рынки охватывают целый ряд источников топлива и тепловой энергии, включая уголь, электроэнергию, газ, нефть, атомную и солнечную энергию и энергию ветра и т.д. Ввиду действующих ограничений на объем сессионных документов основное внимание в настоящем докладе уделяется конкуренции на рынках электроэнергии и природного газа на национальном уровне. МГЭ предлагается рассмотреть вопрос о конкуренции в других энергетических подсекторах, включая международный аспект, на последующих сессиях.

II. ВВЕДЕНИЕ

2. Электроэнергия обладает особыми характеристиками (см. вставку 1). Ее трудно хранить, но в то же время для обеспечения качественного обслуживания необходимо постоянно уравнивать спрос и предложение (в случае природного газа технические проблемы менее значительны, поскольку он допускает хранение). Несоблюдение такого равновесия обходится дорого, приводя к отключениям пользователей. Более того, вследствие взаимосвязанности сетей электроснабжения неспособность одного поставщика удовлетворить потребности своих пользователей может привести к обесточиванию всех потребителей. Какой-либо затратоэффективной технологии, позволяющей автоматически уравнивать спрос и предложение, на данный момент пока еще не создано (МГЭ (2005)). Таким образом, надежность функционирования системы электроснабжения представляет собой общественное благо, адекватное обеспечение которого нерегулируемым рынком представляется маловероятным.

Вставка 1: Особые характеристики электроэнергии

Электроэнергия обладает необычным набором физических и экономических атрибутов, которые значительно осложняют задачу по успешной замене иерархических структур (вертикальная и горизонтальная интеграция) децентрализованными рыночными механизмами. В число этих атрибутов входят следующие:

1. Непригодность для экономически обоснованного хранения: спрос должен непрерывно удовлетворяться за счет поступающей "с колес" электроэнергии с генерирующих мощностей в любом *месте* сети. Перегрузка сети в сочетании с невозможностью хранения выработанной электроэнергии может значительным образом

лимитировать географические рамки конкурентной борьбы за счет ограничения способности отдаленных производителей вести ее, дополнительно усугубляя проблемы рыночного влияния. Создание комплекса совершенных рынков, которые функционировали бы столь оперативно в таком большом количестве мест, не создавая проблем рыночного влияния, является серьезной задачей.

2. Эластичность краткосрочного спроса весьма низка, а предложение при высоких уровнях спроса сильно теряет эластичность по мере приближения к предельной загруженности мощностей; в результате спотовые цены на электроэнергию изначально подвержены резким колебаниям и им присуща необычная способность создавать для поставщиков возможности для оказания рыночного влияния в одностороннем порядке.

3. "Закольцованность" энергосети дополнительно усложняет взаимосвязи между производителями электроэнергии в различных точках сети; предоставляет поставщикам необычно значительные возможности для принятия односторонних мер по оказанию негативного влияния на рыночные цены; усложняет определение имущественных прав; и создает как проблемы координации, так и проблемы "безбилетников".

4. Для приобретения и эффективной эксплуатации "вспомогательных услуг", разработка которых сопряжена с трудностями, требуются совместимые рыночные механизмы. Кроме того, сочетание таких факторов, как непригодность электроэнергии для хранения, изменения в спросе в реальном времени, произвольный выход из строя генерирующего и передающего оборудования в реальном времени и необходимость непрерывного уравнивания спроса и предложения в любой точке сети для преодоления сдерживающих факторов материального характера, влияющих на надежное функционирование сети, означает, что для поддержания системы в состоянии равновесия требуется некий источник, позволяющий получать "учетную информацию" в режиме реального времени. "Резервные" производители электроэнергии, которые могут весьма оперативно реагировать на изменение условий спроса и предложения, обычно предоставляют такую "учетную информацию", хотя теоретически равноценные услуги могут быть получены и при реагировании со стороны спроса.

В результате такие традиционные ограничители роста цен, как реакция спроса, уход потребителей, замещение предложения и возможность задействования дополнительных ресурсов, как и следовало ожидать, оказываются на энергетических рынках малоэффективными.

Источник: Joskow (2003).

3. Бесант-Джоунс (Besant-Jones, 2006) подразделяет рыночные структуры 150 развивающихся стран и стран с переходной экономикой на пять категорий в зависимости от степени их вертикальной интеграции, причем достигнутый рубеж соответствует определенному этапу в проведении реформы (вставка 2). Подобная классификация развивающихся стран применима и к ситуации в развитых странах, хотя в таком случае большинство развитых стран, вероятно, сгруппировались бы еще ниже в той классификации, которая приведена во вставке. Разнообразие рыночных структур и уровней конкуренции, которых позволяет достичь каждая из структур, отражает тот факт, что реформирование энергетических рынков является долгосрочным процессом. Согласно МГЭ это процесс, который еще нигде в мире не был завершен и не будет завершен в обозримом будущем.

Вставка 2: Группы развивающихся стран с разбивкой по текущему структурному типу энергоснабжения¹

Вертикально интегрированный монополист (79 стран)

Азербайджан, Ангола, Антигуа и Барбуда, Барбадос, Беларусь, Бенин, Ботсвана, Бурунди, Бутан, Вануату, Венесуэла, Габон, Гаити, Гайана, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Биссау, Гренада, Демократическая Республика Конго, Джибути, Доминика, Замбия, Зимбабве, Ирак, Иран (Исламская Республика), Йемен, Кабо-Верде, Кирибати, Коморские Острова, Конго, Корейская Народно-Демократическая Республика, Кыргызстан, Лесото, Либерия, Ливан, Ливийская Арабская Джамахирия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные штаты), Мозамбик, Монголия, Мьянма, Намибия, Нигер, Никарагуа, Парагвай, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Свазиленд, Сейшельские Острова, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сирийская Арабская Республика, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Суринам, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Тимор-Лешти, Того, Тонга, Туркменистан, Узбекистан, Уругвай, Фиджи, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия, Южная Африка

¹ НПЭ - независимые (частные) производители энергии, отличные от предприятий коммунального обслуживания. РК - распределительные компании; ГК - генерирующие компании; и ПК - передающие компании. НОС - независимый оператор системы, который, как правило, отвечает за уравнивание спроса и предложения электроэнергии в том случае, когда выполнение этой функции отделено от права собственности на передачу.

Виртуальный интегрированный монополист + НПЭ (36 стран/территорий)

Бангладеш, Белиз, Буркина-Фасо, Вьетнам, Гана, Гондурас, Доминиканская Республика, Египет, Индия (большинство штатов), Индонезия, Камбоджа, Камерун, Китай (большинство провинций), Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Маврикий, Малайзия, Марокко, Мексика, Непал, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Оман, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Сенегал, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Тунис, Хорватия, Чешская Республика, Шри-Ланка, Ямайка;

Западный берег реки Иордан и сектор Газа

Единый покупатель, выступающий в качестве национальной ГК, ПК или РК или комбинация национальных ГК-ПК или ПК-РГ + НПЭ (16 стран)

Албания, Алжир, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Индия (Андхра-Прадеш, Карнатака, Нью-Дели, Орисса, Раджастан, Уттар-Прадеш), Иордания, Кения, Латвия, Литва, Сербия и Черногория, Словакия, Уганда, Филиппины, Эстония

Многочисленные РК и ГК, включая НПЭ, ПК, выступающие в качестве единого покупателя с доступом третьих сторон (6 стран)

Болгария, Венгрия, Молдова, Польша, Российская Федерация, Эквадор

Энергетический рынок ГК, РК и крупных пользователей, ПК и НОС (13 стран)

Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Казахстан, Колумбия, Панама, Перу, Румыния, Сальвадор, Турция, Украина, Чили

Источник: Besant-Jones (2006).

4. Сравнимая картина наблюдается и в отношении рыночных структур в секторе природного газа. Вертикально интегрированные монополии занимают доминирующие позиции в газовой отрасли экспортирующих стран, например в Бруней-Даруссаламе, Малайзии, Российской Федерации, Нигерии и Алжире. Однако уже намечаются изменения. Например, начиная с 2003 года Индонезия разрешила частным газовым компаниям действовать на рынке, охватывающем начальные сегменты производственно-сбытовой цепочки (т.е. разведка и добыча), а в Таиланде наблюдается все более активная конкурентная борьба в сфере оптовой торговли (Skeer, 2004)). В Австралии частные

компании (включая совместные предприятия государственного и частного секторов) занимаются добычей и продают свой газ государственным транспортным сетям. США в целом характеризуются большим числом разукрупненных компаний, занимающихся добычей, транспортировкой и сбытом природного газа. За пределами Северной Америки разграничение функций транспортировки и сбыта по-прежнему наблюдается крайне редко.

III. ВНЕДРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЫНКАХ НА ОСНОВЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ И РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

а) Либерализация

5. Многие страны приступили к проведению реформы на своих энергетических рынках. В странах ОЭСР начало реформирования, как правило, было обусловлено технологическими и институциональными изменениями и стремлением к повышению эффективности распределения ресурсов и производства. Движущей силой реформ во многих развивающихся регионах являлись задолженность и связанное с ней давление со стороны доноров в сочетании со стремлением охватить услугами большинство населения. Реформы во многих развивающихся странах не имели своим приоритетом достижения политических целей, таких, как развитие конкуренции и повышение экологических показателей, но были направлены в большей степени на облегчение того финансового бремени, каковым являлось для правительства коммунальное хозяйство. В 80-х годах кредиты на развитие энергетики составляли порядка 25% платежей в счет обслуживания совокупного внешнего долга государственного сектора развивающихся стран: даже в тех случаях, когда предприятия коммунального хозяйства приносили прибыль, правительства были обеспокоены тем, что финансирование за счет увеличения государственного долга не позволит удовлетворять инвестиционные потребности энергетики в будущем в условиях возрастающего спроса (Ghanadan and Wilkams, 2006). Таким образом, основными принципами реформ в данном секторе стали возмещение издержек производства и привлечение инвестиций из частного сектора.

6. Рынки электроэнергии и природного газа становятся все более взаимосвязанными вследствие увеличения спроса на природный газ как топлива, которому отдают предпочтение для выработки электроэнергии². Природный газ также рассматривается в качестве топлива, играющего важнейшую роль в производстве экологически чистой

² Природный газ также является вводимым ресурсом в промышленности, транспортным топливом и горючим для отопительных целей.

энергии, поскольку электростанции, работающие на природном газе, более эффективны и меньше загрязняют окружающую среду, чем электростанции, работающие на угле. Отличительными чертами электростанций, оснащенных газотурбинными установками комбинированного цикла (ГУКЦ), является то, что, помимо более низкой себестоимости производимой энергии на их строительство требуется меньше средств и времени.

7. В течение многих лет энергоснабжение рассматривалось в качестве сектора, наилучшей формой функционирования для которого является государственная монополия. Значительные капиталовложения, связанные с традиционными технологиями производства электроэнергии и инфраструктурой электроснабжения, укрепляли идею естественной монопольной службы. В конце 80-х и начале 90-х годов эта концепция стала меняться. Движущими силами концептуальных изменений стали технические достижения в технологиях производства электроэнергии, все большая опора на рынки, потребности в финансировании и специфические для стран нужды. В таблице 1 приведено краткое сопоставление контекстов, в которых проводились реформы в области электроснабжения, и основные причины их проведения как в странах - членах ОЭСР, так и странах, не входящих в эту организацию.

8. Как и в случае электроэнергии, в секторе природного газа доминирующую роль традиционно играли находящиеся в собственности государств вертикально интегрированные монополии с монопольным покупателем или производителем в зависимости от того, производила ли и/или импортировала страна природный газ. Поскольку для строительства газопроводов требуется много времени и значительные инвестиции, вертикальная интеграция рассматривалась в качестве предпочтительной модели в связи с необходимостью развивать дорогостоящие газотранспортирующие сети и обеспечивать долгосрочные экономические взаимосвязи с внешними поставщиками. В настоящее время происходит глобализация газовой области, обусловленная ростом спроса и появлением новых технологий, позволяющих использовать новые творческие подходы к обеспечению потребителей продуктами и услугами, соответствующими их конкретным требованиям. Трубопроводы и танкеры для перевозки сжиженного природного газа (СПГ) обеспечивают быструю связь между рынками, которые ранее были изолированы друг от друга в силу географического положения.

9. Реформы в электроэнергетическом секторе в сочетании с технологическими достижениями и глобализацией на рынках природного газа оказали толчок к проведению параллельных реформ на соседних рынках природного газа. Наблюдающееся в последнее время устойчивое повышение цен на природный газ в крупных центрах его потребления (Северная Америка, Европа и Азиатско-Тихоокеанский регион) сыграли роль дополнительного катализатора, поскольку страны, которые ранее самостоятельно

обеспечивали себя природным газом (Соединенное Королевство, США). стали в большей степени опираться на импорт, и оказали влияние на высокие цены на нефть в тех регионах, в которых цены на природный газ индексируются по курсу нефти (Европа, Азиатско-Тихоокеанский регион). Для многих стран центральным элементом в отношении либерализации торговли природным газом является развитие взаимосвязей для упрощения процедур импортных поставок и межстрановой торговли. В определенной мере это касается также и электроэнергии, причем в большей степени в ЕС, в связи с поставленной целью создания внутреннего энергетического рынка, но также и в других регионах, в которых осуществляется трансграничное или региональное сотрудничество в области энергоснабжения, например в Латинской Америке и южной части Африки.

10. В типовом варианте реформ внимание акцентируется на развитии конкуренции и коммерчески независимого регулирования. От реформы ожидают получения таких преимуществ, как рост эффективности, повышение надежности и снижение цен, а также содействие экономическому росту и развитию. Развивающиеся страны также надеются, что вливания частного капитала создадут благоприятные условия для охвата услугами энергосистем малоимущих слоев населения, но, как показывает практика, эти надежды оказываются напрасными (см. пункт 17). В соответствии с упомянутыми выше приоритетами к электроэнергетической и газовой отраслям применяется стандартный пакет реформ (примером чего является реформа в Англии и Уэльсе).

11. Стандартный пакет реформ включает в себя пять взаимосвязанных элементов: разукрупнение; приватизацию; внедрение конкуренции в оптовую торговлю; внедрение конкуренции в розничную торговлю; и регулируемый или договорной доступ третьих сторон к передаче и распределению в случае электроэнергетики и транспортировке (трубопроводы) и хранению в случае природного газа.

12. Первым шагом является разукрупнение действующей на рынке вертикально-интегрированной электроэнергетической компании - монополиста на несколько компаний, производящих (генерирующих) электроэнергию или газ, и розничных поставщиков, которые могут вести торговлю друг с другом. Процесс разукрупнения дополняется распродажей (приватизацией) различных предприятий, образовавшихся в результате разукрупнения, поскольку считается, что конкуренция вряд ли будет развиваться надлежащим образом, если эти предприятия будут принадлежать общему владельцу.

13. Конкуренция в сетевых сегментах производственно-сбытовой цепочки (например, системы магистральной высоковольтной передачи и местного распределения, с помощью которых электроэнергия передается от генерирующих компаний к пользователям или, в

случае природного газа, трубопроводы и газохранилища) невозможна, поскольку в противном случае для обеспечения конкуренции потребовалось бы дублирование сети. Предоставление всем производителям и розничным поставщикам доступа к сетям передачи/транспортировки повышает потенциал конкуренции, поскольку розничные потребители получают возможность выбирать своего поставщика. Это содействует развитию конкуренции среди производящих компаний, стимулируя их к производству самой дешевой электроэнергии и природного газа в борьбе за частных поставщиков, и вынуждает частных поставщиков бороться за заказы конечных потребителей. Для процветания конкурентоспособной отрасли должен существовать рынок, на котором у потребителей был бы выбор поставщиков. Поэтому еще одним аспектом разукрупнения является отделение связанных с транспортировкой сегментов, в отношении которых установлена естественная монополия, от других потенциально состязательных элементов и установление регулируемого доступа для третьих сторон к сетям доставки.

Таблица 1. Сопоставление основных параметров дерегулирования в странах ОЭСР и реформ электроэнергетики в странах, не входящих в ОЭСР

	Дерегулирование в странах ОЭСР	Реформы электроэнергетики в странах, не входящих в ОЭСР
Ключевые концепции	Конкуренция, наличие выбора, эффективность	Частные инвестиции, экономический рост
Системные преобразования	Модель естественной монополии сочтена более не приемлемой для производства и розничного обслуживания	Рост государственного долга вследствие использования модели государственного коммунального хозяйства, неудовлетворительные показатели деятельности в определенных случаях
	Отмена регулирования стоимости услуг и нормы прибыли, замена конкурентными рынками	Отказ от модели развития при ведущей роли государства, замена ее ориентированной на развитие внешних связей моделью, привлекательной для инвесторов, функционирование на коммерческой основе при полном возмещении затрат
Поставленные цели	Более низкие цены	Облегчение бремени, лежащего на национальной финансовой системе (для обслуживания долга)
	Наличие у потребителей выбора	Обеспечение функционирования сектора без финансовой поддержки со стороны государства

	Повышение эффективности	Расширение рамок инвестиционной деятельности и повышение технологического уровня
	Укрепление национальной конкурентоспособности	Избежание сдерживающего влияния энергоснабжения на рост
Основная посылка	Благодаря дерегулированию промышленность будет функционировать с предельно низкими издержками длительного периода	Единственной жизнеспособной моделью является полная коммерциализация При переходе на коммерческую основу наилучшие показатели будут показаны в частном секторе
	Эффективность компаний будет вознаграждаться на рынке	Частный сектор способен мобилизовать необходимый капитал
Основные особенности политической модели	Реструктуризация промышленности для содействия конкуренции	Перевод коммунального хозяйства на коммерческую основу, либерализация цен, отмена субсидий
	Изменение стимулов в области управления и инвестиционной деятельности под влиянием ценовых сигналов, поступающих с конкурентного рынка	Изменение стимулов в сфере управления за счет коммерциализации и/или введения частного управления Изменение стимулов в сфере инвестиционной деятельности в результате разукрупнения, использования "защищенных" налоговых режимов, принятия законодательных мер, пересмотр договорных условий
Движущие силы и сдерживающие факторы концептуального характера	Крупным потребителям требуется более дешевая энергия	Правительство обеспокоено налоговыми условиями, макроэкономическим ростом
	Компании, занимающиеся производством и сбытом, ведут поиск новых рынков	Капитал может быть получен от инвесторов - многосторонних учреждений - в обмен на либерализацию
	Инвесторы стремятся к получению большей прибыли от инвестиций в сектор энергетики	Основное внимание уделяется коммерческой жизнеспособности и привлекательности для инвесторов, а не нуждам потребителей

Предприятия коммунального хозяйства стремятся избежать бремени, создаваемого регулированием, действуя через дочерние компании, на которых регулирование не распространяется

Слабые стороны	Неэффективность активов	Отсутствие гарантий юридических и имущественных прав для инвесторов
	Оказание рыночного влияния	Вмешательство правительства, обусловленное политическими интересами
	Манипулирование пулами, планами розничной торговли	Дефицит компетентного регулирования
	Проблемы обеспечения достаточного и долгосрочного инвестирования в энергопередачу, создание резервов и бесперебойность поставок	Хищение электроэнергии, неучтенные потери
	Низкий уровень терпимости населения к скачкам цен	Коррупция, назначения на должности по знакомству и злоупотребления со стороны корпораций
		Низкий уровень терпимости населения к возмещению затрат без улучшения качества обслуживания

Источник: Ghanadan and Williams (2006 год).

14. Как развитые, так и развивающиеся страны использовали стандартный пакет реформ, но демонстрировали различную степень целеустремленности и добивались различных успехов. Итоги реформ варьируются в зависимости от глубины либерализации, состояния промышленности на начальном этапе реформ и причин, обусловивших их проведение (см. таблицу 1).

Вставка 3. Реформа электроэнергетики в Чили

В Чили наблюдаются многие из отличительных особенностей, присущих системам электроснабжения развивающихся стран. Население страны относительно невелико, что указывает на достаточно скромные возможности в плане достижения экономии за счет роста масштабов. По меркам развитых стран показатель потребления электроэнергии на душу населения невысок, но стремительно возрастает (на 6% в год). Система производства электроэнергии имеет обширную базу установленных мощностей с преобладанием ГЭС, но по мере увеличения спроса все более значительную роль начинают играть ископаемые виды топлива. Однако ситуация в Чили, возможно, не типична для развивающихся стран, что проявляется в надежной защите частной собственности и стабильности, обусловленной длительным периодом военного правления с присущей ему строгой дисциплиной в сфере экономической деятельности.

В 1974 году предприятия электроснабжения в Чили пребывали в упадке. Инфляция, высокие цены на топливо и меры контроля за конечными ценами привели к значительным потерям и нехватке инвестиций в собственности государства. В подобной ситуации нашли свое отражение последствия национализации и нефтяной кризис ОПЕК. Правительство хотело реорганизовать сектор с целью внедрения экономической дисциплины.

В период с начала 1982 года и по начало 2004 года наблюдалось увеличение установленной мощности как в основной системе СИК, доминирующую роль в которой играют ГЭС, так и в системе СИНГ с характерным для нее преобладанием тепловых электростанций. Система СИНГ страдает от избыточно установленной мощности, в то время как в рамках системы СИК в засушливые годы вводится рacionamento. Расширение производственных мощностей было достигнуто в значительной мере на условиях частной собственности и при поддержании низких цен. Протяженность линий передачи в основной системе СИК увеличивалась на 3,7% в год, а в системе СИНГ – на 14,9%.

Заметным успехом в Чили стало увеличение числа подключений сельских потребителей к сетям электроснабжения. Хотя большинство населения в Чили живет в городских районах и уровень урбанизации высок, в 1982 году 62% сельских домохозяйств (269 841 дом) не были подключены к электроснабжению. А к 2002 году электроэнергией не были обеспечены лишь 14% сельских домохозяйств. Такой прогресс был достигнут большей частью в течение последних десяти лет после создания Национальной программы электрификации сельских районов (РЭП), управляемой Национальным фондом регионального развития. В рамках этого фонда предусмотрено трехстороннее финансирование капитальных затрат, связанных с подключением сельских объектов, в соответствии с которым потребители платят 10%, компании – 20%, а государство – 70%, причем покрывать эксплуатационные расходы, как предполагается, будут потребители.

В период между 1992 и 2002 годом цены на электричество снизились в среднем почти на 30% в реальном выражении. Снижение цен на электричество и рост показателей инвестиционной деятельности в этом секторе сопровождалось укреплением финансового положения компаний-участников. Финансовые показатели были неплохими и до приватизации, но после ее проведения заметно улучшились.

За период после 1982 года значительно возросло качество снабжения в секторе электроэнергетики Чили. После проведения приватизации перебои в подаче электроэнергии, вызываемые авариями в системе энергопередачи, стали более редкими. Однако серьезная проблема возникла летом 1988/89 года, когда из-за нехватки воды на гидроэлектростанциях имели место неоднократные перебои в подаче энергии. Еще одна

крупная проблема, возникшая недавно, была вызвана 15-процентным сокращением экспорта аргентинского природного газа в Чили вследствие разразившегося в Аргентине в 2002 году финансового кризиса.

Система электроснабжения в Чили служит иллюстрацией того, что эффективная конкуренция и приватизация на относительно небольшом энергетическом рынке со значительной долей энергии, производимой на ГЭС, вполне возможны.

Источник: Pollit (2004 год).

15. Чили стала первой страной, которая полностью реформировала свой сектор электроэнергетики, начав с законодательных реформ в 1978 году. В 1981 году было проведено вертикальное и горизонтальное разукрупнение, а затем – в 1986 году – крупномасштабная приватизация. Опыт реформ Чили (см. вставку 3) важен для других развивающихся стран, поскольку он продемонстрировал, что реформа возможна и что развивающиеся страны также способны получить выгоду от ее проведения. Кроме того, он был полезен в том плане, что он рельефно выделил ряд различий, существующих между развивающимися странами. К примеру, при сопоставлении опыта Чили и Ганы (см. вставку 4) становится очевидной та важная роль, которую играют более широкие макроэкономические условия в оказании поддержки реформам в области энергетики. В Чили процессу реформы содействовал предшествующий длительный период экономической стабильности. Иным образом дело обстояло в Гане, где процесс реформы осложнялся и в определенной мере сдерживался тем фактом, что одновременно с этой реформой проходили и другие более широкие макроэкономические реформы. Опыт Ганы в значительной мере служит иллюстрацией тех аспектов, которые отражены в таблице 1.

Вставка 4. Реформа электроэнергетики в Гане

Реформа электроэнергетики в Гане проходила в условиях эпизодически возникавших кризисов в налогово-бюджетной сфере в связи с государственной задолженностью, неудовлетворительными финансовыми показателями государственных предприятий и колебаниями мировых цен на какао-бобы (основной статьи экспорта страны). Структурные корректировки в конце 1980-х годов позволили переломить наблюдавшуюся в течение целого десятилетия тенденцию негативного роста, но значительное расходование средств перед всеобщими выборами в 1990-х годах привело к ряду потрясений в сфере налогово-бюджетной деятельности, сопровождавшихся высоким уровнем инфляции (74% в 1995 году). Экономическая политика Ганы оказалась тесно увязанной с кредитами, предоставлявшимися Всемирным банком и МВФ на цели структурных преобразований и обеспечения стабилизации.

До реформы небольшой электроэнергетический сектор Ганы состоял главным образом из двух государственных предприятий - Управления бассейна реки Вольта (УРВ) и Электроэнергетической корпорации Ганы (ЭКГ). УРВ имело в своей собственности все генерирующие и передающие мощности и поставляла электроэнергию ЭКГ, являвшейся основным распределительным предприятием. Кроме того, УРВ напрямую продавало энергию крупным промышленным потребителям и соседним странам, оплачивавшим ее в твердой валюте. Если деятельность УРВ была эффективной в техническом и финансовом плане, то об ЭКГ с ее высоким уровнем системных потерь (более 20%) и низким качеством обслуживания этого сказать было нельзя. Даже после ряда повышений тарифы в 1993 году покрывали лишь одну треть предельных издержек длительного периода.

В 1993 году доступ к электроэнергии имели всего 24% населения. Реформа в области электроэнергетики началась в том же 1993 году и была связана с резким дефицитом предложения, обусловленным стремительным повышением спроса и засухой, которая привела к сокращению объема производства энергосистемы Ганы, где доминирующую роль играют гидроэлектростанции (более 90% полезной выработки электроэнергии). Когда правительство обратилось к Всемирному банку с просьбой обеспечить финансирование строительства новых ТЭЦ, ему было предложено повысить тарифы, устранить барьеры, препятствующие участию частных компаний, и подготовить план всеобъемлющей реформы. В 1997 году правительство утвердило план реструктуризации, который предусматривал открытость производства электроэнергии для конкуренции, открытый доступ к передаче электроэнергии, разукрупнение УРВ и реорганизацию распределительной системы в концессии с географической привязкой, с тем чтобы положить конец сегментации рынка. Предполагалось, что тарифы для небольших потребителей (менее 5 МВт) по-прежнему будут регулироваться, в то время как крупные потребители будут напрямую обслуживаться энергогенерирующими предприятиями. Новый оператор сети должен был выполнять диспетчерские функции, стремясь к оптимизации поставок с целью снижения производственных затрат, и контролировать балансирующий рынок.

Этот план реформы так и не был осуществлен отчасти из противодействия со стороны УРВ, заявлявшего, что разукрупнение подрывало бы его конкурентные позиции в предложенной Единой энергосистеме Западной Африки, и со стороны крупнейшего потребителя в стране - дочерней компании корпорации "Кайзер алюминий", которая стремилась сохранить выгодное для нее соглашение с УРВ (1,7 цента/КВт/час. при потреблении 40% электроэнергии, вырабатываемой в стране). Реализации плана также препятствовали противоречия между логикой энергетического сектора и налогово-бюджетной логикой реформы. Планы по разукреплению УРВ противоречили

потребностям в развитии им партнерских отношений в рамках совместных предприятий с целью создания новых ТЭЦ; его американский партнер ("СМС дженерэйшн") хотел, чтобы УРВ было стабильной компанией с максимальными активами. Рассмотрение законопроекта о реструктуризации, внесенного в парламент, было отложено в 2000 году, и в дальнейшем он повторно не рассматривался. Кроме того, ряд других аспектов реформы был проработан неудовлетворительно. Трехгодичный контракт на частное управление, заключенный с одной европейской компанией, не позволил снизить системные затраты ЭКГ. В контексте бюджетного кризиса 1997 года, обусловленного выборами, министерство энергетики объявило о повышении тарифов на 300%, которое вызвало такие волнения в стране, что было немедленно отменено президентом. Этот кризис имел и положительный результат, каковым стало создание независимого регулирующего органа - Комиссии по регулированию коммунального хозяйства (КРКХ), которая повысила тарифы, но при этом также отклонила предложенные повышения без надлежащей демонстрации улучшения обслуживания в виде требования относительно обеспечения определенного соответствия между платой за электроэнергию и качеством предоставляемого обслуживания. Вместе с тем не произошло никаких заметных сдвигов в плане расширения доступа к электроэнергии, который не был включен в качестве компонента в план реформы, ориентированной на достижение финансовых целей. Когда корпорация "Кайзер алюминииум" объявила о банкротстве в 2001 году и ушла из Ганы, страна потеряла своего крупнейшего потребителя и осталась с избыточной мощностью и дорогостоящими обязательствами по покупке энергии, вырабатываемой на ТЭЦ, работающих на природном газе. Секторальные потери по-прежнему негативно сказываются на национальном бюджете, но спустя десятилетие, в течение которого проводится реформа, базовая структура энергетического сектора Ганы остается той же.

Источник: Ghanadan, Williams (2006 год).

16. Хотя та амбициозная реформа отрасли энергетики, которая была проведена в Англии и Уэльсе, не была первой, она стала примером для подражания для многих других развитых, а позднее и развивающихся стран. Общеизвестным является тот факт, что благоприятное сочетание условий в Англии и Уэльсе на старте процесса либерализации сыграло важнейшую роль в плавном переходе к рыночной структуре. К моменту начала реформы национальная промышленность располагала избыточной генерирующей мощностью и зрелой и хорошо разветвленной сетью энергоснабжения и получала выгоду от высоких цен. Появление газа в качестве нового и более дешевого источника энергии в сочетании с технологическими изменениями, обусловившими большую привлекательность ТЭЦ, работающих на газе, по сравнению с уже действующими на рынке ТЭЦ на угле, означало возможность создания дополнительной мощности даже в случае падения цен (Murphy, 2002).

17. В большинстве развивающихся стран столь благоприятных условий не было и пока еще не наблюдается. Даже в настоящее время типичным для большинства развивающихся стран является то, что они не располагают устойчивой избыточной мощностью и страдают от частых перебоев с электричеством и низкого качества обслуживания. Газ не служит для них новым и более дешевым альтернативным источником энергии, поскольку многие развивающиеся страны по-прежнему опираются на другие более дешевые источники топлива³. Они не располагают в достаточной мере разветвленными сетями, а многие, напротив, стремятся решить имеющиеся проблемы в условиях разрушающейся инфраструктуры и значительных потребностей в инвестициях. Стремительная урбанизация и индустриализация создают избыточный спрос на энергию, а рассредоточенность населения осложняет решение задачи электрификации сельских районов. Действительно, неоднородность плотности населения представляет собой серьезную проблему для развивающихся стран и нередко становится причиной разрозненного развития сети энергоснабжения. Предварительные результаты проведенного ЮНКТАД обследования⁴ по вопросу о конкуренции в секторе энергетики развивающихся стран свидетельствуют о том, что в некоторых странах были созданы отдельные сети для сельских и городских районов, вероятно, в качестве ответной меры на проблемы, связанные с плотностью населения и необходимостью в субсидировании электрификации сельских районов в целях обеспечения ее экономической привлекательности для частных инвесторов.

18. Многие развивающиеся страны признали (или их убедили), что реформа необходима, и предприняли попытку следовать примеру Англии и Уэльса. Однако проведение радикальной либерализации такого типа оказалось не под силу многим развивающимся странам, и во многих случаях в этом процессе имели место перерывы, а модель реформы корректировалась с учетом конкретных обстоятельств той или иной страны (например, в Гане, Индии, Перу, Эквадоре и Бразилии).

³ Примером, иллюстрирующим подобную ситуацию, является положение в Польше: Польша обеспечивает более 95% своих потребностей в электроэнергии за счет сжигания угля, и поэтому, как представляется, вряд ли стоит ожидать от нее выполнения нынешнего юридически обязательного целевого показателя ЕС в 20% в самом ближайшем будущем (Lynam, 2007).

⁴ Меморандум ЮНКТАД, апрель 2007 года.

19. Секторы энергетики в различных странах, решившихся на проведение реформ, демонстрируют широкий диапазон структур. Подобное разнообразие объясняется тем фактом, что страны смогли реформировать лишь какую-то часть или части производственно-сбытовой цепи (как правило, выработку электроэнергии) или предпочли сохранить определенную степень вертикальной интеграции. При этом может предусматриваться или не предусматриваться участие государственного сектора или использоваться то или иное сочетание частной и государственной собственности. Например, Норвегия провела либерализацию без внесения изменений в структуру собственности, в то время как в Аргентине проведение реформ в области энергетики было сопряжено с приватизацией более чем 80% генерирующих мощностей, всех передающих предприятий и 60% распределительной сети (Pollitt, 2004). Различия могли также возникнуть в зависимости от того, импортирует страна электроэнергию или нет, от размера страны и от того, какая система правления существует в ней - централизованная или федеральная. В этом контексте реформа в США, Аргентине и Австралии осложнялась фрагментированностью систем энерго- и газоснабжения, в отношении которых действует целый ряд различных регулятивных и эксплуатационных юрисдикций. Большинство стран Азии (Бангладеш, Вьетнам, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Непал, Пакистан, Республика Корея, Таиланд и Филиппины) сделали выбор в пользу модели, ставка в которой делается на независимого производителя электроэнергии и для реализации которой необходимы иностранные инвестиции. На опыт проведения реформ в Азии свое значительное отрицательное воздействие оказали провал⁵ ряда крупных проектов (наиболее известным из которых является проект по строительству электростанции в Дабхале (Индия), за реализацию которого отвечала компания "Энрон"), азиатский финансовый кризис и калифорнийский энергокризис 2000-2001 годов (Dubash, 2004 год). Эти события ускорили уход инвесторов из сектора энергетики.

20. По мнению Бесанта-Джоунса (2006 год), наибольший прогресс в проведении реформ электроэнергетики достигнут в странах с относительно крупными энергосистемами и высокими показателями дохода на душу населения (в Латинской Америке и Восточной Европе). Он указывает, что основанные на существенной реструктуризации рынка реформы, приемлемые для крупных стран со средним уровнем дохода, вряд ли подойдут для малых стран с низким уровнем дохода, и ставит под вопрос целесообразность разукрупнения в случае небольших энергосистем в странах с неразвитым

⁵ Независимые производители энергии, как правило, добивались для себя сверхвыгодных условий, при которых все риски обычно передавались правительству и которые были неприемлемыми в долгосрочном плане. Процессы торгов зачастую не были прозрачными, поскольку иностранные правительства осуществляли свое вмешательство от имени инвесторов.

институциональным потенциалом и неустойчивыми экономическими условиями. По его мнению, в условиях развивающихся стран последовательный подход к реформированию энергетических рынков сопряжен с меньшими рисками и более устойчив, нежели одноэтапный процесс реформирования. Однако при осуществлении поэтапной реформы, когда успех последующего этапа зависит от успеха предыдущего, правительствам развивающихся стран необходимо будет проявлять осторожность, с тем чтобы не утратить поступательного порыва и не позволить реформе захлебнуться или зайти в тупик.

21. Рыночные структуры, демонстрируемые электроэнергетической и газовой отраслями, свидетельствуют о еще имеющихся значительных возможностях для манипулирования рыночным влиянием в различных сферах юрисдикции. Действительно, как показывает опыт, проблемы, обусловленные значительным влиянием на рынке, зачастую сохраняются и после внедрения конкуренции в те отрасли, которые ранее регулировались государством (Shepherd, 1997). Аналогичным образом спустя несколько лет после начала либерализации на рынках электроэнергии и природного газа ЕС признает, что во многих государствах-членах конкуренции до сих пор не существует и что утверждение, согласно которому цены на природный газ и электроэнергию являются результатом подлинно конкурентного процесса, а не следствием решений, принимаемых компаниями, занимающими доминирующие позиции на рынке, является весьма спорным (ЕС, 2007). Использование рыночного влияния ведет к сокращению тех благ для потребителей, которые предполагалось получить за счет внедрения конкуренции. Следует уделять особое внимание обеспечению того, чтобы структура рынка, формирующаяся в период перехода от регулируемых к конкурентным рынкам, не препятствовала развитию эффективной конкуренции.

b) Роль регулирования

22. Эффективное экономическое регулирование является важнейшим фактором институционального воздействия при внедрении конкуренции в электроэнергетический и газовый секторы, поскольку существует необходимость не только в регулировании доступа третьих сторон к монопольным сегментам производственно-сбытовой цепочки, но и в создании оптовых рынков и других финансовых посреднических механизмов как для краткосрочных (спотовые рынки), так и для долгосрочных периодов поставок электроэнергии и газа. Важнейшим элементом в деятельности таких рынков является использование предложения и спроса для установления цен и создания необходимых возможностей, которые позволили бы субъектам, действующим в верхних и нижних сегментах производственно-сбытовой цепочки, вести торговлю друг с другом.

23. В этом контексте некоторые страны прибегают для выполнения этой функции к помощи независимых операторов сети (НОС). НОС внедряется на рынок в тех случаях, когда предприятия, имеющие в своей собственности объекты для передачи электроэнергии, делегируют оперативный контроль (но не собственность) за указанными линиями электропередачи независимой некоммерческой организации. Ожидаемая выгода от использования НОС заключается в выполнении диспетчерских функций и контроле за сбалансированностью предоставляемых услуг, а также в обеспечении справедливого и честного доступа к энергопередающей системе, что позволяет исключить дискриминационную практику и сократить число случаев сделок в корыстных целях и других форм злоупотребления рыночным влиянием.

24. Правила и положения, лежащие в основе функционирования энергетических рынков, сложны и требуют постоянного контроля. Концептуальные недочеты обусловили необходимость внесения корректировок, например в Соединенном Королевстве, когда первоначально существовавшая Объединенная энергосистема была заменена Новой системой торговли электроэнергией (НЭТА)⁶, поскольку было установлено, что прежняя система содействовала энергопроизводящим предприятиям в укреплении их позиций на рынке. В Новой Англии (США) механизм ценовых аукционов на оптовом рынке электроэнергии был заменен механизмом установочных предельных цен (Joskow, 2005). Правительство Новой Зеландии первоначально поддерживало отраслевое саморегулирование, но спустя несколько лет было вынуждено вмешаться для заполнения регулятивного вакуума. Очевидно, что обеспечение надлежащей конкуренции и эффективного регулирования экономической деятельности представляло и представляет собой одну из сложнейших задач даже для наиболее развитых стран, несмотря на их превосходные институциональные и финансовые возможности. Например, по оценкам, в Соединенном Королевстве порядка двух третей бюджета регулирующих органов, составляющего 40 млн. фунтов стерлингов, расходуется на регулирование рынков (Practical Action, 2006). В 2004 году совокупные оперативные расходы региональных операторов линий электропередачи и независимых операторов систем в США оценивались более чем в 1 млрд. долл. США (Kwoka, 2005). Финансирование регулирующих органов представляет собой дополнительную проблему для развивающихся стран, прежде всего с учетом ограниченности ресурсов и других конкурирующих приоритетов.

⁶ Бауэр (Bower, 2002) утверждает, что введение НЭТА было излишней мерой и пустой тратой ресурсов, поскольку это не привело к ограничению рыночного влияния или снижению цен.

IV. ПРОБЛЕМЫ КОНКУРЕНЦИИ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЫНКАХ

25. Из-за особых характеристик электроэнергии (см. вставку 1) манипулирование рыночным влиянием становится не только особенно вероятным, но и весьма сложным для выявления. К примеру, не так просто определить, когда высокие цены обусловлены нехваткой электроэнергии, а когда - рыночным влиянием. Энергетические рынки слабо реагируют на спрос и поэтому не отличаются эффективностью в плане стабилизации ценовых уровней и снижения колебаний цен. Более того, имеющиеся факты позволяют предположить, что после внедрения конкуренции в сферу розничной торговли предоставленная потребителям возможность менять своих поставщиков не стала надежным средством сдерживания злоупотреблений рыночным влиянием (Harker and Waddams Price, 2004, Joskow, 2007). В случае насыщенности рынка спотовые цены, а соответственно и договорные цены будут высокими, если не будет принято мер, направленных на сдерживание рыночного влияния (Newbery, 2002).

26. Насыщенность энергетических рынков после их либерализации представляет собой серьезную проблему как в Северной Америке, так и в Европе. Оживление деятельности в области слияний и приобретений (СиП) наблюдалось еще до либерализации энергетических рынков в Европе, а ее значительная активизация отмечалась в период после 1998 года. В частности, в Соединенном Королевстве и Швеции, где либерализация была достигнута с помощью полного разукрупнения на протяжении всей производственно-сбытовой цепочки в газовой и электроэнергетической отраслях, возникла тревожная тенденция к вертикальной реинтеграции, которая, правда, охватила не всю производственно-сбытовую цепочку. Повторное объединение энергопроизводящих предприятий с энергопередающими и энергораспределительными стало отмечаться и в некоторых штатах США (Joskow, 2006a) и в Новой Зеландии. Внедрение конкуренции в масштабах всей Европы содействует более интенсивной консолидации на энергетических рынках. Проявляя явное стремление к занятию выгодных позиций в условиях усилившейся конкуренции в результате возникновения более крупного интегрированного рынка, европейские энергоснабжающие компании начали вертикальное и горизонтальное расширение своей деятельности на трансграничной основе (Abate et al., 2001; Hall, 1999). Как видно, правительства некоторых европейских стран поддерживают такие действия, явно уделяя повышенное внимание краткосрочным национальным интересам. В результате, доминирующие позиции на европейском рынке занимают три энергетических гиганта - французская ЭДФ/ГДФ и немецкие РВЭ и ЭОН.

27. Никакого единого мнения относительно того, как реагировать на вертикальную интеграцию на энергетических рынках, не существует, но, возможно, имеющаяся

эмпирическая литература позволяет лучше понять различные мотивы вертикальной интеграции, обусловленные соображениями эффективности (Joskow, 2006b). Согласно широко распространенному мнению, то постоянство, с которым проявляется вертикальная интеграция, является доказательством ее эффективности (Michaels, 2006). Вновь возникшая вертикальная реинтеграция в электроэнергетике объяснялась ее использованием в качестве стратегии снижения степени подверженности рискам, связанным со спотовыми рынками, в условиях которых высокие цены на оптовом рынке способны принести выгоду производителям, но больно ударить по розничным торговцам, и, наоборот, низкие цены на оптовом рынке могут принести выгоду розничным торговцам. В этом контексте генерирующие компании могут использовать вертикальную интеграцию (путем слияний или подрядов) в качестве стратегии регулирования рисков для компенсации потерь в прибыли и координации инвестиционной деятельности. Однако, признавая преимущества вертикальной интеграции для энергетических компаний, органы, занимающиеся вопросами конкуренции, должны проявлять бдительность в отношении тех компаний, которые используют вертикальную интеграцию для установления своего контроля над рынками. Трудность для органов, занимающихся вопросами конкуренции, заключается в том, что выявить попытки установления контроля зачастую весьма сложно.

28. Спрос на природный газ в большей степени реагирует на скачки цен (Joskow, 2005); однако широкое распространение долгосрочных контрактов и обязательств, предусматривающих покупку товара или выплату неустойки, вызывает беспокойство в том плане, что в тех случаях, когда такие обязательства применяются, они могут ограничить доступ к поставкам природного газа и соответствующей инфраструктуре газопередачи и складирования, сужая, таким образом, рамки конкуренции. Однако доказательств того, что долгосрочные контракты на поставку электроэнергии носят в целом антиконкурентный характер, нет (Leveque, 2006). Больше внимание нередко уделяется их преимуществам - их способности ограничивать манипулирование рыночным влиянием и их стимулирующей роли в плане привлечения инвестиций, сокращения колебаний цен и обеспечения дохода, получаемого странами, экспортирующими природный газ.

29. В рамках некоторых правовых систем предпочтение отдается мерам предосторожности и принятию упреждающих шагов по недопущению реинтеграции. Например, в Австралии (штат Виктория) для недопущения реинтеграции генерирующих и распределительных компаний приняты соответствующие законодательные меры и установлены ограничения процентной доли, которую участники рынка могут иметь в капитале других участников. Кроме того, Австралийская комиссия по конкуренции выступает за разработку положений о совместном владении, которые будут

дополнительно включены в раздел 50 Закона о торговой практике (Willet, 2006). Аргентина запрещает производителям природного газа и компаниям, обслуживающим газохранилища, владеть контрольным пакетом акций газопроводной или газораспределительной компании, а договоры между дочерними компаниями подлежат утверждению регулятивным органом (EFET, 2000). В январе 2006 года в решении, утвержденном Высоким земельным судом Дюссельдорфа, Бундескартелламт (немецкий орган, ведающий вопросами конкуренции) запретил концерну "ЭОН Рургаз" заключать долгосрочные договоры, охватывающие более 80% его нынешних потребностей в газе, с распределительными компаниями. Действовавшие договоры подлежали прекращению до конца сентября 2006 года (Bundeskartellamt, 2007). Разумеется, совместная собственность и подрядные соглашения могут осложнить задачу органов, занимающихся вопросами конкуренции, по выявлению антиконкурентной практики и поведения, приводящего к исключению конкурентов с рынка (см. вставку 5).

30. Конгломератные слияния между газовыми и электроэнергетическими компаниями вызывают беспокойство в связи с их социальными последствиями, поскольку такие компании являются нынешними и потенциальными конкурентами на более широком рынке энергетических услуг. Гилберт и Ньюберри (Gilbert and Newbery, 2006) заключают на основе построенной ими модели последствий такого слияния, что образовавшаяся в результате слияния фирма будет, по всей вероятности, испытывать стремление к увеличению цен на природный газ выше тех уровней, которые существовали до слияния, но потребители электроэнергии отнюдь не обязательно окажутся в худшем положении в результате этого слияния. Тот факт, что Европейская комиссия заблокировала совместную деятельность ЭДП/ГДП, служит иллюстрацией возможных опасностей конгломератных слияний (см. вставку 6). Однако, согласно эмпирическим данным, такие слияния не являются антиконкурентными по своей сути.

Вставка 5: Корпорации "Шеврон" и "Тексако, Инк."

14 октября 2000 года корпорация "Шеврон" согласилась приобрести все выпущенные и обращающиеся простые акции "Тексако" в обмен на обычные акции "Шеврон", в результате чего акционерам "Шеврон" досталось бы приблизительно 61% акций новой объединенной компании (а акционерам "Тексако" - остальная часть). 7 сентября 2001 года ФТК выступила с жалобой на предположительно имевшее место нарушение раздела 7 Закона Клейтона и раздела 5 Закона о Федеральной торговой комиссии. В жалобе конкретно указывалось, что слияние, в том виде, в каком оно было предложено, существенно ослабило бы конкуренцию на 11 рынках, два из которых непосредственно связаны с природным газом: речь шла о перекачке по трубопроводам шельфового природного газа в центральной части Мексиканского залива и о

фракционировании сырой смеси для получения продуктов сжижения природного газа в Монт Белвью, штат Техас. Согласно вынесенному по этому делу приказу суда в соответствии с заключенным сторонами соглашением "Тексако" была обязана изъять в течение шести месяцев после слияния свои инвестиции в виде: 1) принадлежавшей ей одной трети акций газотрубопроводной системы "Дискавери" в центральной части Мексиканского залива и 2) принадлежавших ей акций газофракционирующего завода "Энтерпрайз" в Монт Белвью.

Перекачка шельфового природного газа по трубопроводам от каждого из рынков сама по себе представляет высококонцентрированный рынок, степень концентрации которого значительно повысилась бы в результате предложенного слияния с учетом объединения "Шевроном" и "Тексако" своих контрольных пакетов акций всего лишь двух или двух из всего лишь трех существующих трубопроводов на каждом из рынков. Помимо этого, приобретение "Тексако", как это предлагалось, позволило бы корпорации "Шеврон" обеспечить финансовое участие в трех из четырех предприятий по фракционированию в Монт Белвью.

По мнению Комиссии, если бы сделку было разрешено совершить в том виде, в каком она предлагалась, то либо одностороннее поведение объединения "Шеврон"/"Тексако", либо скоординированное поведение "Шеврон"/"Тексако" и его остающихся конкурентов привело бы к повышению потребительских цен. Комиссия утверждала, что выход на рынок новых компаний вряд ли противодействовал бы антиконкурентному поведению на указанных рынках, что новые компании на рынке в своем стремлении стать эффективными конкурентами сталкивались бы со значительными трудностями и что появление на рынке таких компаний вряд ли сдержало бы рост цен в результате слияния в предложенном виде.

Источник: OECD (2007с).

31. Целый ряд специалистов (например, Barquin et al., 2005; O'Toole, 2004; Leveque, 2006; Newbery 2007; Brennen, 2003; Vandezande et al, 2006 and Wolack, 2004) критикуют некоторые аспекты нынешнего анализа слияний, используемого органами по вопросам конкуренции для обзора слияний в энергетическом секторе. Значительной критике подвергаются используемый подход к определению соответствующего рынка и непригодность стандартных проверок на предмет выявления злоупотреблений рыночным влиянием. Например, установить, представляет ли определенное поведение злоупотребление доминирующим положением на рынке, зачастую сложно, поскольку компании с небольшими рыночными долями обладают как способностью, так и стимулом повысить цены в тех случаях, когда на рынках наблюдается превышение спроса над

предложением, а роль поставщиков становится определяющей, вследствие чего эффективность индекса Херфиндаля-Хиршмана или проверок рыночных долей снижается (Gilbert and Newbery, 2006). Органы по вопросам конкуренции также критикуются за то, что они не учитывают будущее влияние слияний в контексте перехода к конкурентному рынку и более высокую степень вероятности ошибок типа II⁷, когда речь идет об энергетике. Многие выступают за использование более жестких и в большей степени проработанных методов анализа слияний, которые непосредственно подходили бы к особым характеристикам энергетических рынков.

Вставка 6: Сопоставление слияний ЭДП/ГДП (2004 год) и ЭОН/МОЛ (2005 год)

ЭДП, электроэнергетическая компания, действующая на рынке в Португалии, обеспечивает производство, распределение и поставки электроэнергии в этой стране. Через свои испанские дочерние компании ("Идросантабрико" и "Натуркорп") ЭДП осуществляет значительную деятельность по газо- и электроснабжению в Испании. ГДП, газовая компания, действующая на рынке в Португалии, осуществляет свои операции на всех уровнях газовой производственно-бытовой цепочки в этой стране. ГДП обладает исключительными правами на ввоз, хранение, транспортировку и оптовые поставки природного газа. Она контролирует пять из шести португальских местных газораспределительных компаний (а шестая компания контролируется ЭДП).

После тщательного расследования Комиссия пришла к тому выводу, что слияние этих двух компаний усилило бы доминирующую позицию ЭДП на рынках оптовой и розничной продажи электроэнергии в Португалии и доминирующую позицию ГДП на португальских газовых рынках. Таким образом, подобная концентрация значительно уменьшила или свела бы на нет положительный эффект от либерализации рынков электроэнергии и газа и вызвала бы повышение цен для бытовых и промышленных потребителей. Меры по устранению неблагоприятных последствий, которые предложили ЭДП и ЭНИ, были признаны недостаточными для того, чтобы развеять опасения в отношении конкуренции.

Сделка по объединению ЭОН и МОЛ весьма отличалась от слияния ЭДП и ГДП. Во-первых, она не вела к возникновению "национального лидера": МОЛ является венгерской нефтегазовой компанией, действующей на местных рынках, в то время как

⁷ Ошибка типа II возникает в том случае, когда опасная сделка оказывается невыявленной органом по вопросам конкуренции и утверждается в ущерб конкуренции и интересам потребителей.

ЭОН представляет собой немецкую корпорацию, деятельность которой сосредоточена на поставках газа и электроэнергии в Европе. Во-вторых, до этой сделки ЭОН и МОЛ не осуществляли деятельность (равно как и не являлись потенциальными игроками) на одних и тех же газовых и электроэнергетических рынках в Венгрии. МОЛ оперирует в верхних сегментах цепочки, занимаясь производством, транспортировкой, хранением и оптовой продажей газа, в то время как ЭОН сосредоточила свою деятельность на уровне розничных поставок и распределения газа и электроэнергии на основе обеспечиваемого ею контроля за региональными распределительными компаниями. Таким образом, в отличие от слияния ЭДП и ГДП в связи со слиянием ЭОН и МОЛ не возникло каких-либо опасений относительно нанесения ущерба горизонтальной конкуренции (деятельность компаний на одних и тех же рынках или устранение потенциальных конкурентов). Основные проблемы в плане конкуренции фактически носили "вертикальный характер" (деятельность компаний на рынках, относящихся к нижним/верхним сегментам цепочки). В-третьих, ЭОН предложила существенный пакет компенсационных мер, которые Комиссия сочла приемлемым для устранения всех опасений, обусловленных интересами защиты конкуренции, в то время как аналогичные меры, предложенные в контексте слияния ЭДП и ГДП, ни в коей мере не послужили удовлетворительным решением для тех проблем, которые были выявлены в данном случае.

Источник: ЕС (2004).

V. ЕЩЕ НЕ РЕШЕННЫЕ ЗАДАЧИ

32. В настоящем документе, разумеется, не удалось охватить все вопросы, возникающие в связи с внедрением конкуренции на энергетические рынки. Еще не решена задача поиска наиболее эффективного пути развития конкурентных энергетических рынков и управления ими, который позволял бы достичь конкуренции при одновременном получении приемлемых социальных результатов применительно к изменению климата, безопасности энергоснабжения и развитию.

33. В случае развивающихся стран, в частности, энергодефицит по-прежнему находится на недопустимо высоких уровнях, и существует острая потребность в рассмотрении тех последствий внедрения конкуренции на энергетических рынках, которые она будет иметь для энергораспределения в краткосрочной и среднесрочной перспективах. Государствам неизменно напоминают, что, хотя они и могут переносить ответственность за обеспечение функционирования энергетической отрасли на рыночные силы, отвечать за конечные результаты все же будут они. Политические риски весьма высоки, поскольку энергетика имеет стратегическое значение для политики национального развития. Либерализация может привести к повышению цен; приватизация вряд ли будет содействовать

достижению целей электрификации сельских районов (см. пункт 17; пример реализации программы электрификации сельских районов Чили (вставка 3) также поучителен в этой связи); а повышение эффективности предприятий, находившихся ранее под управлением государства, может привести к потере многих рабочих мест. Весь накопленный опыт в процессе либерализации энергетических рынков свидетельствует о том, что какой-либо единой успешной модели внедрения эффективной конкуренции на энергетические рынки нет. Совокупный опыт также однозначно указывает на то, что большое значение имеют частности. Успешный опыт не может быть автоматически повторен в странах с иными условиями. Он должен быть проанализирован и адаптирован, даже если лежащие в основе его принципы должны оставаться неизменными. При переоценке политики реформирования и ее базовых посылок Ганадан и Уильямс (Ghanadan and Williams, 2006) утверждают, что реформы должны основываться на трезвых оценках национальных потребностей и возможностей. Бесант-Джоунс (Besant-Jones, 2006) вторит этому утверждению, заявляя, что самый важный урок, извлеченный из реформирования энергетических рынков в развивающихся странах, заключается в том, что широкий ряд экономических и институциональных особенностей каждой страны вынуждает отказаться от готовых решений. Многие национальные отрасли энергетики в развивающихся странах, как реформированные, так и не реформированные, по-прежнему демонстрируют неудовлетворительные финансовые и эксплуатационные показатели (Ghanadan and Williams, 2006). Примечательным исключением является Ботсвана, в которой в результате реформ на низовых уровнях, не включавших в себя ни разукрупнение, ни приватизацию, ни коммерциализацию, было обеспечено эффективное и прибыльное функционирование Ботсванской энергетической корпорации (Prasad, 2006).

35. Более того, представляется очевидным, что эффективные рынки должны быть вызваны к жизни регулированием. В этом процессе ключевую роль играет действенное регулирование, а регулятивные органы должны проявлять бдительность и тщательность, если они стремятся к обеспечению того, чтобы позитивные сдвиги в эффективности находили свое воплощение в более низких потребительских ценах. Реформирование энергетических рынков является длительным процессом, который, по всей вероятности, потребует определенной сверки по ходу дела. На начальных этапах деятельности по проведению реформ особого внимания вопросам регулирования и конкуренции не уделялось. Во многих развивающихся странах по-прежнему доминирующее положение занимает государственная собственность, меры регулирования в основном не подвергаются проверке, а конкуренция все еще ограничена (Zhang et al, 2005). Большинство развивающихся стран, вероятно, уже убедились в необходимости регулирования. Однако тот контекст, в котором они проводили свои реформы, характеризовался уделением львиной доли внимания ослаблению роли государства, что

препятствовало созданию надежных регулятивных институтов. Регулирование энергетических рынков также показало себя весьма дорогостоящим делом.

36. Наличие у многих развивающихся стран задолженности означало, что процесс реформы в значительной мере будет зависеть от иностранных инвестиций и, таким образом, неразрывно будет связан с более масштабными макроэкономическими реформами. До конца непродуманные или неудавшиеся реформы в области энергетики могут косвенным образом отразиться на всех секторах экономики - от сокращения конечных доходов домохозяйств до увеличения издержек, препятствующих предпринимательской деятельности и подрывающих экспортную конкурентоспособность, и роста инфляции, безработицы и внешнего долга на макроуровне. По иронии судьбы из-за неблагоприятных макроэкономических условий в развивающихся странах прямые иностранные инвестиции, жизненно необходимые им для проведения реформ в области энергетики, обходят эти страны стороной. Более того, поскольку развивающиеся страны находятся на уровне развития, характеризующемся - в отличие от более развитых стран - энергоемкими добывающими и перерабатывающими отраслями, вопросы энергетики являются для них, возможно, более актуальными. Имеющиеся проблемы поистине обескураживают, но сохранение существующего положения не является выходом. Развивающиеся страны с наиболее неблагоприятными условиями, возможно, захотят подумать над тем, а не будет ли целесообразнее последовать примеру Ботсваны, вместо того, чтобы подвергаться риску провала реформы и безрезультативности регулирования. В этом контексте роль ЮНКТАД могла бы заключаться в обеспечении форума для обсуждения, связанного с развитием аспекта внедрения конкуренции на энергетических рынках.

ИСТОЧНИКИ

Abate, G. and M-K. Codognet et al. 2001. Mergers and Acquisitions in the European Electricity Sector: Cases and Patterns. Draft Report. Centre d'economie industrielle (CERNA). October 2001.

Barquin, J. and L. Bergman et al. 2005. Brief academic opinion of economic professors and scholars on the project of acquisition of Endesa by Gas Natural. 28 October 2005.

Besant-Jones, J.E. 2006. Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned? Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19. IBRD/World Bank. September 2006.

Bower, J. 2002. Why Did Electricity Prices Fall in England and Wales? Market Mechanism or Market Structure? Oxford Institute for Energy Studies. EL 02. September 2002.

Brennan, T. 2003. Mismeasuring electricity market power. Regulation, Spring 2003. Available at <http://www.cato.org/pubs/regulations/regv26n1/v26n1-10.pdf>.

Newbery, D. 2007. What are the issues in mergers and acquisitions arising from electricity market restructuring? EUI Working Papers. RSCAS 2007/01. Florence School of Regulation.

Bundeskartellamt (2007). Press Release. 17 January 2007. Available at http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/News/Archiv/ArchivNews2006/2006_01_17.php.

Dubash, N. 2004. Asian electricity reform in historical perspective. 22 September 2004. Available at http://www.thefreelibrary.com/_/print/PrintArticle.aspx?id=128977538.

EC 2004. Commission prohibits acquisition of GDP by EDP and ENI. Press Release IP/04/1455. 09/12/2004.

EC 2005. Commission's conditional approval of E.ON's acquisition of MOL's gas business – frequently asked questions. MEMO/05/492, Brussels 21 December 2005.

EC 2007. Prospects for the internal gas and electricity market. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2006)841 final. Brussels 10 January 2007.

EFET 2000. Unbundling as a crucial factor in the completion of European electricity and gas market liberalisation. Position paper, European Federation of energy Traders (EFET). September 2006.

Ghanadan and Williams 2006. Electricity Reform in Developing and Transition Countries: A Reappraisal. Elsevier. Energy 31 (2006) 815-844. p.825.

Gilbert, R. and D. Newbery. 2006. Electricity merger policy in the shadow of regulation.

Hall, D. 1999. Electricity restructuring, privatization and liberalization: Some international experiences. PSIRU Reports. 9910-E-U-Prob.doc.

Harker, M. and C. Waddams Price 2004. Consumers and antitrust in British deregulated energy markets, in The Pros and Cons of Antitrust in Deregulated Markets. Swedish Competition Authority. Stockholm, September 2004.

IEA 2001. IEA approves Australia's energy liberalization, adds that reforms must respect the environment. IEA Press Releases, 9 July 2001.

IEA 2005. Lessons from Liberalized Electricity Markets. OECD/IEA, Paris.

IEA 2006. World Energy Outlook 2006, Summary and Conclusions.
<http://www.worldenergyoutlook.org/summaries2006/English.pdf.p>.

Joskow, Paul L. 2003. Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned. Cuadernos de Economía, Año 40, No 121, pp. 548-558. December 2003.

Joskow, P.L. 2005. Supply security in competitive electricity and natural gas markets. 29 December 2005.

Joskow, P. L. 2006a. Markets for Power in the United States: An Interim Assessment. Forthcoming in The Energy Journal, Vol.27, No.1. IAEE. 2006.

Joskow, P. L. 2006b. Vertical integration. Prepared for the American Bar Association Antitrust Section's Issues in Competition Law and Policy. Available at
http://econ-www.mit.edu/faculty/index.htm?prof_id=pjoskow&type=paper.

Joskow, P. L. 2007. Remarks prepared for the Conference on Competition in Wholesale Power Markets. Federal Energy Regulatory Commission (FERC). Docket No. AD07-7-000. 27 February 2007.

Kwoka, J. 2005. Post-PUHCA consolidation of electricity: Five economic facts that should make us somewhat uncomfortable. Paper delivered at the Institute for Public Utilities Regulatory Policy Conference. Richmond, Virginia. 5 December 2005.

Leveque, F. 2006. Antitrust enforcement in the electricity and gas industries – problems and solutions for the EU. Discussion Paper 2005-6/1. Florence School of Regulation. European University Institute. May 2006.

Lynam, J. 2007. EU seeks converts to eco-stoicism. BBC News, Brussels. Available at <http://newsvote.bbc.c.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/business/6433665.stm>.

Michaels, R.J. 2006. Vertical Integration and the Restructuring of the U.S. Electricity Industry. Executive Summary. Cato Institute. Policy Analysis No. 572. 13 July 2006.

Murray, J. The regulation of electricity markets worldwide: When theory meets practice. Speech delivered at IERE General Meeting. Jinan, China, 13 November 2002. Available at <http://www.worldenergy.org/wec-geis/publications/default/archives/speeches/spc021113jm.asp>.

Newberry, D. 2002. Issues and options for restructuring electricity supply industries. DAE Worling Paper WP 0210. University of Cambridge, Department of Applied Economics.

OECD 2007c. Note by the US Department of Justice and the US Federal Trade Commission submitted at the round-table on energy security and competition policy. DAF/COMO/WD(2007)25. 13 February 2007.

O'Toole, I. 2004. A strategic rethink in the European power markets – a drive for vertical integration. Available at http://www.marketdata.sungard.com/press/reprints/worldpower_march2004.pdf.

Pollitt, M. 2004(a). Electricity reform in Chile: Lessons for developing countries. Paper prepared for the Industrial Organization Policy for Development Programme. Development Research Group. World Bank.

Pollitt, M. 2004(b). Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries. Cambridge Working Papers in Economics. CWPE 0449. September 2004.

Practical Action 2006. Electricity reform experiences in Asia, Pacific region, GATS and privatization of the industry. WTO Watch – Trade Observatory. Available at http://www.janathakshan.org/gats_reforms/c/elecrefo.html.

Prasad, G. 2006. Energy sector reform and the pattern of the poor: Energy use and supply, a four-country study: Botswana, Ghana, Honduras and Senegal. Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). March 2006.

Shepherd, W.G. 1997. Market power in the electric utility industry: An overview. November 1997.

Skeer, J. 2004. Asian LNG Trade and Gas Market Reform: Implications for Gas and Power Consumers. Oxford Institute for Energy Studies. NG 6. November 2004.

UNCTAD 2006. The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications. UNCTAD/DITC/TED/2006/4.

Vandezande, L. and L. Meeus et al. 2006. Evaluation of economic merger control techniques applied to the European electricity sector. Available at http://www.esat.kuleuven.be/electa/publications/fulltexts/pub_1589.pdf.

Willet, E. Competition in the Australian energy market – the ACCC perspective. Speech delivered at the Australian Energy User 2006 – The Energy to Compete Conference. 24 October 2006.

Zhang, Y., D. Parker et al. 2005. Competition, Regulation and Privatization of Electricity Generation in Developing Countries: Does the Sequencing of the Reforms Matter? The Quarterly Review of Economics and Finance 45(2-3), 358-379.
