

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:
РОЛЬ РОССИЙСКИХ ГАЗОВЫХ КОМПАНИЙ**

*Союз Независимых Производителей Газа
совместно с Международным Энергетическим Агентством*

**Основные тенденции в регулировании
и либерализации газовой промышленности**

О.Ф.Жилин

Заместитель Председателя
Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации

ФЭК России совместно с региональными энергетическими комиссиями в рамках своих полномочий формирует и реализует тарифную политику в газовой отрасли и участвует в проведении мероприятий по либерализации газового рынка на основе Федерального законодательства, программ социально-экономического развития Российской Федерации и Энергетической стратегии.

(слайд 1)

В настоящее время продолжается работа над проектом концепции развития рынка газа в Российской Федерации. Этот документ вместе с основными положениями Энергетической стратегии России на период до 2020 года должен определить пути дальнейшего развития газовой отрасли страны. Необходимость появления этого документа в завершённом виде актуализируется многочисленными проблемами, накопившимися в отрасли за последнее десятилетие.

Базовой проблемой, с которой столкнется государство и непосредственные участники рынка в процессе его эволюционного развития, является необходимость создания правил работы газового рынка, обеспечивающих равные условия для всех экономических субъектов, функционирующих на рынке.

(слайд 2)

ФЭК России выступает в первую очередь за создание правил работы 2-х секторного рынка газа, в том числе за совершенствование системы недискриминационного доступа независимых производителей.

(слайд 3)

Функционирование рынка в рамках единых установленных государством правил должно дать сигнал к дальнейшему его развитию и возможно определит пути совершенствования структуры ОАО «Газпром» в долгосрочной перспективе. Для нормальной работы 2-х секторной модели рынка газа, с параллельным существованием секторов поставок газа по регулируемым и свободным (договорным) ценам необходимо введение нормы обязательного для исполнения баланса поставок газа. Указанная мера должна носить временный характер - на период проведения либерализации рынка, и необходима для осуществления легитимного распределения дефицитного ресурса, каковым в настоящее время в силу неконкурентных с ценами альтернативных энергоресурсов является природный газ.

Локомотивом развития нерегулируемого сектора торговли газом должен стать сам Газпром. Формула развития довольно проста: «Свободные цены в обмен на свободную мощность газотранспортной системы».

(слайд 4)

Допуск в нерегулируемый сектор части газа Газпрома должен происходить только после допуска в газотранспортную систему для последующей поставки на внутренний рынок пропорционального объема газа независимых производителей.

В интересах государства сохранить монополию на внешнюю торговлю через организованную сбытовую сеть Газпрома (есть долгосрочные обязательства Газпрома и Газэкспорта и их надо выполнять). Однако это не означает, что в системе экспортных поставок не может быть использовано квотирование, где уполномоченный государством поставщик обеспечивает реализацию газа независимых производителей по регулируемым государством квотам.

(слайд 5)

Ключевым элементом создания равных условий для всех участников газового рынка с учетом его нынешней структуры является проблема обеспечения недискриминационного доступа производителей газа и трейдеров к транспортной инфраструктуре рынка. Это система магистральных газопроводов ОАО «Газпром» и газораспределительным сетям в условиях определенного конфликта интересов, обусловленного традиционным совмещением вертикально-интегрированными компаниями-монополистами прав собственности на технологическую инфраструктуру рынка.

Рассматриваемая проблема комплексна и затрагивает целый набор взаимосвязанных факторов: уже упомянутое административное регулирование первичного доступа к транспортировке газа, раскрытие информации о свободных мощностях в системе, обеспечение равных возможностей доступа на все товарные рынки, связанные регулируемой транспортной системой, вопросы стратегического развития самой транспортной инфраструктуры и другие.

Сама процедура получения доступа, безусловно, должна совершенствоваться в направлении разработки некоего «сетевого кодекса», описывающего все аспекты правил пользования сетевой инфраструктурой, устанавливающего прозрачные и недискриминационные правила для всех пользователей транспортных систем.

(слайд 6)

Кроме того, правила пользования сетевой инфраструктурой должны соответствовать степени развития рыночных отношений в сфере поставок газа, включая вероятное появление и развитие торговых площадок, на которых будет осуществляться торговля газом по свободным ценам. Без соответствующей координации торговой системы с правилами доступа развитие коммерческой инфраструктуры рынка газа практически исключено.

Единая система газоснабжения России и ближнего зарубежья за счет наличия множества перетоков может транспортировать газ по различным маршрутам, производить его внутренние замещения, экономить за счет сокращения маршрутов транспортировки, резервировать мощность и при необходимости перераспределять газ между регионами, в том числе при изменении температурных условий.

Технические возможности газотранспортной системы открывают огромные перспективы по работе с независимыми производителями газа практически на всем рыночном пространстве, включая поставки на экспорт в дальнее зарубежье.

Можно сколько угодно развивать и совершенствовать процедуру оформления допуска к газопроводам, она все равно окажется бесполезной, если возникнет реальный серьезный дефицит транспортных мощностей. Другими словами вопрос не должен стоять о том, как нам поделить дефицитную мощность. Вопрос необходимо рассматривать, прежде всего, в плоскости организации и стимулирования строительства необходимых для решения проблемы «запертых» мощностей элементов транспортной системы.

(слайд 7)

Немаловажное значение для инвестиционной привлекательности будет иметь готовность ценового регулятора, неразрывно связанная с соответствующим развитием методологической базы регулирования, сформировать систему тарификации транспортных услуг, обеспечивающую и нацеленную в первую очередь на обеспечение окупаемости проектов, что в целом означает переход на регулирование исходя из обеспечения согласованной нормы доходности вложенного капитала.

Тарификация услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам должна являться одним из базовых условий обеспечения равного доступа к системе.

(слайд 8)

Исходя из этого принципа стоимость услуг не должна зависеть от выбора владельцем системы конкретного маршрута транспортировки из нескольких возможных (что тоже является определенным механизмом дискриминации при наличии сложной разветвленной системы газопроводов) и предусматривать возможность поставки газа в любую выходную точку системы вне зависимости от точки входа (технологическое замещение). Последнее условие особенно важно, так как география расположения значительного количества месторождений независимых производителей газа не дает технической возможности поставлять газ с указанных

месторождений в основные районы его потребления, т.е. такие организации практически не имеют возможности входа на рынок.

Наличие одинаковых для всех участников рынка правил игры должно дать серьезный толчок к развитию добычи газа независимыми производителями, к задействованию мощного инвестиционного источника, которым они располагают.

(слайд 9)

В целом потенциал уровня добычи независимыми производителями оценивается в 170-200 млрд. м³ газа в год на перспективу до 2010-2015 года. Реализация этого потенциала – ключ к успешному выполнению концепции развития газового рынка, развитию конкуренции между поставщиками, либерализации рынка, обеспечению энергетической безопасности страны, выполнению всех экспортных обязательств.

Безусловно, важной задачей на сегодня является разработка прогноза роста регулируемых цен на газ на среднесрочную перспективу в рамках работы над концепцией развития рынка газа и энергетической стратегией на период до 2020 года, который должен задать темп достижения экономически обоснованного уровня цен на газ.

(слайд 10)

На первом этапе цены в плановом порядке повышаются для поддержки и развития межтопливной конкуренции и последующего достижения необходимых ориентиров. На втором этапе цены последовательно достигают уровня, обеспечивающего инвестиционную привлекательность внутреннего рынка и реальной конкуренции с альтернативными видами топлива. На третьем этапе происходит отмена регулирования оптовых цен и переход на регулирование только транспортных тарифов.

Помимо приведенных ранее мер государственное регулирование цен и тарифов на газ должно совершенствоваться в следующих направлениях:

- Введение сезонных и др. надбавок;
- Оптимизация состава ценовых зон и дифференциации цен между ними. Усиление корреляции между дифференциацией оптовых цен на газ и стоимостью его транспортировки от мест добычи до этих зон;
- Ликвидация перекрестного субсидирования (газораспределение и сбыт);
- Переход на ценообразование с элементами регулирования рентабельности вложенного капитала (это особенно важно для новых объектов).

По нашему мнению, необходимо также рассматривать остальные составляющие компоненты конечной цены газа: тарифы ГРО и специализированные сбытовые надбавки, а также возможности и сроки дифференциации всех 3-х составляющих конечной цены по различным категориям потребителей (в первую очередь промышленности и населения).

(слайд 11)

Кроме ценообразования государство в целях развития газового рынка должно использовать весь арсенал средств, в том числе и налогообложение. Проектом «Основных направлений налоговой реформы на 2003-2005 годы» предусматривается отмена акциза на природный газ и перенос налоговой нагрузки на добычу. В целом это благоприятная мера с точки зрения развития рынка. Однако при этом необходимо учитывать различные условия добычи газа. Установление единой ставки налога на добычу полезных ископаемых для всех добывающих организаций может привести к существенному увеличению налоговой нагрузки на сухой, отбензиненный и нефтяной попутный газы, реализация которых на внутреннем рынке ранее акцизом не облагалась.

(слайд 12)

И если в рамках ОАО «Газпром» это можно усреднить, то для независимых производителей, осваивающих сложные месторождения, эта новация может существенно осложнить финансовую ситуацию.

Как уже указывалась – транспортная инфраструктура – основа развития конкурентного рынка газа.

В настоящее время в сфере газораспределения существует две крупных проблемы. Это характерная для многих регионов Российской Федерации раздробленность газораспределительных организаций и неурегулированность множества имущественных вопросов. Все это приводит к снижению надежности газоснабжения, более низкой финансовой эффективности деятельности ГРО.

(слайд 13)

В целом Российская Федерация по соотношению протяженности газораспределительных сетей к протяженности магистральных газопроводов серьезно уступает странам Европы и США (там соотношение составляет 10-14, у нас около 3), что указывает на необходимость проведения газификации.

При этом, учитывая низкую инвестиционную привлекательность строительства газораспределительных сетей, финансирование велось и сейчас ведется преимущественно за счет выделяемых в бюджетах всех уровней целевых средств и средств ОАО «Газпром».

С другой стороны необходимо отметить, что политика государства в области ценообразования в газовой отрасли состоит в том, что цена на газ будет расти опережающими темпами по отношению к инфляции. Так индекс роста цен на 2003 – 2005 годы составляет около 20%-25% в год. Это означает, что цена на природный газ за ближайшие три года увеличится на 70%-80%. Это, скорее всего, приведет к снижению возможности региональных бюджетов в полной мере финансировать запланированные работы по газификации.

(слайд 14)

В этих условиях на уровне регионов Российской Федерации должны быть продуманы меры, которые позволят получать необходимые для упомянутых, по сути социальных, инвестиций источники финансирования. Первым шагом в указанном направлении является установление специальных надбавок для финансирования программ газификации регионов к тарифам на услуги газораспределительных организаций. Другим, не менее эффективным шагом, является возмездная передача находящихся в муниципальной или собственности субъектов Российской Федерации газораспределительных сетей в собственность ГРО.

Создание системы возврата вложенных средств в цене на газ или в транспортных тарифах с использованием механизма финансовой аренды позволит привлечь средства независимых производителей газа и сторонних инвесторов в инвестирование строительства перемычек и газопроводов-отводов и высвободить средства ОАО «Газпром» для освоения новых месторождений и строительства новых экспортных коридоров для укрепления позиций на внешних рынках.

В этих условиях на уровне регионов Российской Федерации должны быть продуманы меры, которые позволят получать необходимые для упомянутых, по сути социальных, инвестиций источники финансирования. Первым шагом в указанном направлении является установление специальных надбавок для финансирования программ газификации регионов к тарифам на услуги газораспределительных организаций. Другим, не менее эффективным шагом, является возмездная передача находящихся в муниципальной или собственности субъектов Российской Федерации газораспределительных сетей в собственность ГРО.

Дискуссия о рыночных преобразованиях в газовой отрасли России продолжается уже более 10-лет и при этом не замечается и не акцентируется внимание на том, что эти преобразования идут и уже имеются весьма солидные результаты.

Так, по состоянию на 1 октября 2003 года, деятельность по реализации газа в России полностью отделена от деятельности по добыче газа и его транспортировке по магистральным газопроводам и распределительным сетям во всех регионах Российской Федерации.

(слайд 15)

Оптовая торговля газом и координация поставок газа по всей Российской Федерации сосредоточена в ООО «Межрегионгаз» и на осуществление этого вида деятельности ФЭК России установлена снабженческо-сбытовая надбавка.

Продажу газа в регионах России осуществляют региональные компании по реализации газа, которым также установлены ФЭК России снабженческо-сбытовые надбавки.

(слайд 16)

Из оптовой цены газа исключены затраты на содержание сбытовых организаций и теперь эти затраты абсолютно прозрачны для регулирующих органов.

Таким образом, вид бизнеса, определяющий систему отношений купли – продажи, по сути, выделен в самостоятельный с точки зрения государственного регулирования, а фактически является частью бизнеса ОАО “Газпром”.

(слайд 17)

Указанные преобразования привели к увеличению цены газа для потребителей России в среднем на 3%, то есть оказались нечувствительными для экономики Российской Федерации, и в тоже время за счет разделения функций, созданы условия для существенного повышения надежности снабжения газом всех потребителей, включая население.

Это доказывает правильность выбранных ОАО “Газпром” и ФЭК России подходов к проведению рыночных преобразований в газовой отрасли.

Каждый этап развития рынка газа предопределяет характер и структуру крупных корпоративных систем.

Так создание компании ООО “Межрегионгаз” можно воспринимать как этап вхождения ОАО “Газпром” в формирующийся рынок газа в России. Выделение реализации газа в автономную часть бизнеса ОАО “Газпром” оказалось правильным и своевременным и явилось первым крупным непреднамеренным шагом реструктуризации всего ОАО “Газпром”, выполненным в пределах сохранения его имущественных прав. И его результаты как положительные, так и издержки должны стать исходной базой для разработки и реализации концепции развития рынка газа.

В этой связи очень важно защитить интересы всех участников от недостаточно взвешенных действий в области реформирования рынка газа Российской Федерации.

В программах реструктуризации ОАО “Газпром”, подготавливаемых сторонними организациями, много субъективного. Нет, и никто не может представить доказательств того, что при достижении конечной цели – раздробления ОАО “Газпром”, эффективность газоснабжения повысится. Есть общая идея, что конкуренция, сформированная за счет раздробления ОАО “Газпром” должна положительно повлиять на ситуацию.

Сегодняшний день принес новые тревоги. Энергетическая безопасность опять стоит в повестке дня у политиков и общественности. Поэтому энергетическая политика должна учитывать существующую неопределенность в отношении всего масштаба последствий либерализации газового и электроэнергетического рынков и ее влияние в конечном итоге на энергетическую безопасность.

В целом, можно сказать, что нормально воспринимаемые многими специалистами программы по повышению прозрачности, развитию внутрикорпоративной конкуренции и реструктуризации ОАО “Газпром” в рамках сохранения единой корпорации, могут стать одновременно движением в направлении ее возможного раздробления.

В настоящее время нет гарантий от государства в том, что инициативные действия по реформированию ОАО “Газпром” не спровоцируют стремительный процесс разрушения и дестабилизации газоснабжения.

(слайд 18)

Учитывая эти факторы как реальность, тем не менее, необходимо обеспечить поэтапное движение вперед при сохранении единства компании.

Для чего необходимо:

(слайд 19)

- Создать правила работы федерального оптового рынка газа с двумя секторами, регулируемым и нерегулируемым (развитие нерегулируемого сектора – единственный и надежный путь к эволюционной либерализации газового рынка). Либерализация в сфере торговли газом по нашему мнению должна опираться на результаты работы ООО “Межрегионгаз” как организатора развития рыночных отношений в сфере газоснабжения. Помимо формирования структуры газового рынка (оптовый, региональный, розничный) предстоит еще большая работа по созданию систем коммерческого учета, ликвидации системы изживших себя нормативов потребления газа. Последовательное развитие идеологии создания двухсекторного рынка газа и ускоренного формирования его свободного сектора означает, что монополярная роль ООО “Межрегионгаз” в среднесрочной перспективе должна сохраниться лишь на регулируемом секторе. Это его первая функция в будущем рынке. Наряду с этой долговременной функцией целесообразно, чтобы ООО “Межрегионгаз” стал координатором развивающегося свободного сектора федерального оптового рынка газа. Это его вторая функция. Третьей функцией ООО “Межрегионгаз” останется функция совершенствования нормативно-правового поля и системы отношений между партнерами по товаропроводящей сети.

(слайд 20)

- Необходимо также продолжить преобразования в ОАО “Газпром” по разделению видов бизнеса путем создания единой газотранспортной компании с целью повышения эффективности работы ЕСТ, повышения прозрачности этого вида бизнеса и создания недискриминационных условий доступа. При этом необходимо отметить, что главным направлением роста эффективности транспорта газа должно стать коренное совершенствование системы транспортных тарифов. Учитывая, что регулирование транспортных тарифов является обязательным при либерализации рынка газа, обеспечение высокого качества их регулирования является долговременной стратегической задачей. Для ее решения потребуются принципиальные изменения в области административного и имущественного управления магистральными газопроводами.

При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- затраты на транспортировку газа по магистральным газопроводам являются доминирующей статьей в себестоимости природного газа;
- в настоящее время указанные затраты в значительной степени искажены в связи с тем, что главный энергетический ресурс магистральных систем – природный газ потребляемый на собственные нужды продается по ценам в 1,8 раз ниже цен внутреннего рынка и в 11 раз ниже цен рынков Дальнего Зарубежья;
- факты торможения решения проблемы по беспрепятственному доступу в единую систему газоснабжения;
- отсутствие заинтересованности в привлечении инвестиций в “расшивку” узких мест газотранспортной системы.

Схемы замещения потоков газа широко используемые при внутрикорпоративном регулировании являются серьезным рычагом дискриминации и должны быть легализованы.

Решение вопроса объединения действующих 17-ти трансгазов в единую газотранспортную компанию давно назрело.

(слайд 21)

- Обеспечить совершенствование системы газораспределения, в том числе через дальнейшую работу по развитию ОАО “Регионгазхолдинг” как базового элемента товаропроводящей сети в общей системе вертикально-интегрированной компании. Отсутствие единой политики по развитию этого сегмента газоснабжения, недостатки нормативно-правовой базы не позволяют обеспечивать его масштабные преобразования. Расширяется практика новых убыточных объектов газификации. Затраты на содержание и развитие в цене конечного потребления уменьшились с 23% до 7%.

Представляется необходимым:

- утвердить на государственном уровне принципы развития газификации;
- разработать методы формирования тарифов по газораспределительной сети, стимулирующие развитие распределительной системы;
- разработать государственную политику обеспечения топливом населенных пунктов России с восстановлением роли альтернативных видов топлива в топливном балансе регионов;

Создать систему государственного регулирования эффективного использования мощностей единой газотранспортной системы (как системы общего пользования).

(слайд 22)

- Без принятия мер по поиску путей ухода от системы управления, характерной для концерна, и освоению стилей и методов управления характерных для многопрофильного вертикально - интегрированного холдинга трудно будет осуществлять управление бизнес-единицами (добыча, транспорт, распределение, сбыт).

(слайд 23)

Понимание необходимости преобразований с учетом энергетической безопасности и надежности газоснабжения предъявляет повышенные требования в энергетической политике. К необходимости осмысливать последствия каждого этапа преобразований и с учетом опыта проводить стабильный и предсказуемый курс в деятельности органов государственного регулирования.

В заключении хочу сказать, что повышение цен на газ до уровня цен на другие виды топлива и цен на газ на ближайших рынках Средней Азии и Западной Европы (с учётом вычета транспортной составляющей) неизбежно будет сопровождаться развитием процесса выявления реальной стоимости газа внутреннего рынка России. Обоснование, с какой скоростью и до какого уровня повышать внутренние цены на газ является базовой для разработки концепции развития рынка и соответственно программы реформирования товаропроводящей сети. Рассматривая его мы не имеем право односторонне руководствоваться пожеланиями наших иностранных партнеров о том, что для вступления в ВТО необходимо поднять на более высокий уровень цены на энергоресурсы, в том числе на газ в России.

Насколько справедливо подобное требование?

Известно, что при близких ценах на нефть по всем региональным рынкам мира цены на бензин в США в 2,5 раза ниже, чем цены на бензин в Западной Европе. Тем не менее, никто из членов ВТО не ставит вопрос о наличии этой проблемы.

Наряду с неприятием нами подобной политики двойных стандартов, мы должны видеть, что необоснованно высокие темпы роста цен на газ приведут к появлению избытка газа на внутреннем рынке, что в условиях стабилизации добычи газа в России безусловно вызовет превышение его предложения над спросом на рынках Западной Европы. В итоге необоснованно высокие темпы повышения цен на газ в России вызовут:

- Снижение платежной дисциплины на внутреннем рынке;
- Снижение цен на российский газ на рынках Европы;
- Снижение выручки от экспорта.

Поэтому мы должны внимательно относиться к пожеланиям наших европейских коллег, но решение принимать комплексно, оценивая как мотивы приведенных требований, так и ожидаемые результаты для каждой стороны.

Спасибо за внимание!