

Взгляд на концессию. Проблема передачи АО «Северэлектро» в концессионное управление

В данной статье автор изучает проблему передачи АО «Северэлектро» в концессионное управление. Инструментом для анализа послужила экономическая теория «оспариваемых рынков» (contestable markets).

В первой части рассматриваются цели и этапы реформирования электроэнергетического сектора, а также теоретическая база концессионного управления. Вторая часть посвящена анализу финансово-экономического состояния электроэнергетического комплекса. Различные мнения экспертов, политиков и видных деятелей нашей страны по поводу концессии приводятся в третьей части. И в последней, четвертой части, рассматриваются вероятные последствия передачи АО «Северэлектро» в концессионное управление.

I. Цель: внедрить конкуренцию

Комплексные реформы, проводимые в Кыргызстане со времени обретения независимости, нацелены на создание рыночной экономики. Их очередным этапом является разгосударствление и реструктуризация энергетического комплекса.

Энергетика представляет для любой страны стратегическое значение, поскольку от нее зависит экономическая конъюнктура и безопасность государства. Для Кыргызстана гидроэнергетический сектор также является потенциальным бюджетообразующим источником доходов. Более того, у него имеются большие экспортные возможности, если учитывать, что гидроэнергетические ресурсы нашей страны на сегодняшний день используются всего на 10 %, а производственные мощности существующих ГЭС задействованы лишь на две трети.

Смысл реформы электроэнергетической отрасли, начавшейся в 1998 году, заключается во внедрении в этот сектор рыночной конкуренции путем разделения единого технологического комплекса «Кыргызэнерго» на три функциональные составляющие (производство электроэнергии; ее передача по высоковольтным линиям; распределение среди конечных потребителей), а также передачи в частные руки генерирующего и распределительного подсекторов электроэнергетики. За счет внедрения конкуренции предполагалось решить две основные задачи: 1 – привлечение в сектор инвестиций и 2 – снижение издержек производства, передачи и распределения электроэнергии.

Одним из способов решения выше поставленных задач является внедрение в сектор конкурентной борьбы. Согласно теории совершенной конкуренции, неизменным условием для внедрения конкурентной борьбы является передача государственных предприятий в частную собственность.

В сфере выработки электроэнергии внедрение конкуренции считается возможным посредством приватизации ГЭС, а также «открытием подсектора выработки электроэнергии», то есть предоставление частным предпринимателям возможности создания новых, преимущественно мини- и микро-ГЭС. Предполагается, что строительство малых ГЭС не требует крупных капиталовложений, и что они могут составить конкуренцию большим гидроэлектростанциям, даже если последние имеют более низкие издержки на один кВт электроэнергии.

Внедрение конкуренции в сфере распределения электроэнергии, то есть среди региональных электрокомпаний (РЭК), требует иного подхода. Вся сложность внедрения конкуренции в этом подсекторе состоит в том, что РЭК являются своего рода монополистами, но на региональном уровне. Несмотря на это, согласно теории «оспариваемых рынков», конкуренцию в этот подсектор внедрить можно. Хотя речь идет не об обычной конкуренции, а о так называемой «потенциальной конкурентной угрозе». Такую угрозу можно создать при помощи передачи компаний в концессионное управление. Концессия отличается от обычной приватизации тем,

что она позволяет поддерживать у инвесторов страх перед возможным расторжением со стороны государства концессионного договора, что может заставить инвесторов вести себя на рынке так, будто они подвержены конкуренции. Для того, чтобы правительство могло свободно разрывать договор и привлекать других партнеров для концессионного управления РЭК, оно должно минимизировать экономические издержки инвестора в случае, если от последнего потребуют покинуть отрасль. Так, одним из способов минимизации потерь для инвесторов, с которыми был расторгнут договор, является компенсация (в денежной форме, в форме госдолга и т.п.) правительством определенной доли, той части вложенного инвестором капитала, которую он не успел окупить.

Что касается подсектора передачи электроэнергии по ЛЭП от производителей к распределителям, то здесь конкуренцию, согласно теории совершенной конкуренции, внедрить нельзя. ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» является естественной монополией, поскольку технически его очень сложно разбить на отдельные составляющие. Однако результатов конкурентной борьбы в этом подсекторе все же можно добиться, не дробя при этом естественного монополиста. Это выглядит вероятным, если отдать его целиком в концессионное управление. Однако вопрос стоит не в возможности передачи в концессию, а в том, принесет ли это ожидаемые результаты. При таком подходе отдавать, даже если это возможно, весь подсектор транспорта электричества в концессионное управление не представляется обоснованным как с точки зрения экономической целесообразности, так и с точки зрения национальной безопасности. Кроме того, причины, по которым следовало бы внедрять конкуренцию в этом подсекторе или отдавать его в концессию, отсутствуют.

II. Высокая цена топтания на месте

Согласно данным Госагентства по энергетике, на 1 апреля 2005 г. дебиторская задолженность потребителей по всем распределительным энергокомпаниям выросла и достигла более 2,5

млрд. сомов, тогда как в 2001 г. она составляла 960 млн. сомов, т.е. рост задолженности за четыре года составил около 260 %! Что касается кредиторской задолженности распределительных энергокомпаний перед ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана», то в 2005 г. она составила порядка 4,115 млрд. сомов. Такое состояние финансов, когда даже при 100%-ом погашении дебиторской задолженности РЭК не будут в состоянии в полном объеме погасить кредиторскую задолженность перед поставщиками электроэнергии, отрицательно сказывается на положении всей энергетической отрасли.

Технические и коммерческие потери играют немаловажную роль в проводимых реформах энергетики. Потери в распределительных сетях в 2004 г. составили 38,2 % (3 722 млн. кВтч.), тогда как в 1999 г. общие потери составили 28,92 % (3 740,0 млн. кВтч.), при техническом нормативе потерь в 22 %. При этом, согласно проведенному исследованию USAID, не менее 40 % потерь приходится на коммерческие потери, вызванные хищениями электроэнергии. Причиной данного явления, согласно отчету USAID, является «мягкое регулирование» (бесхозяйственное управление) со стороны Госагентства по энергетике.

Между тем, как отмечает бывший депутат СНП ЖК Дж. Рустенбеков, у АО «Северэлектро» имеется значительный потенциал собственных ресурсов, задействовав которые оно могло бы выйти из разряда убыточных и стать прибыльным предприятием. Прежде всего, речь идет о минимизации коммерческих потерь, за счет которых «Северэлектро» может дополнительно обеспечить себя около 760 млн. сомов денежных поступлений.

Несмотря на тяжелейшее финансовое положение компании, руководство АО «Северэлектро» за 2003 г. увеличило свои административные расходы на 29,9 млн. сомов. В итоге, общее увеличение административных расходов с 2001 г. составило 139,9 млн. сомов!

Как показывает анализ деятельности АО «Северэлектро» в течение

последних трех лет, именно неэффективный менеджмент препятствовал выводу предприятия из категории убыточных. Более того, нынешнее руководство АО «Северэлектро» ухудшает положение компании и прямоком ведет ее к катастрофе. Поэтому не стоит удивляться тому, что руководство страны так настойчиво пытается добиться от Жогорку Кенеша одобрения программы сдачи АО «Северэлектро» в концессионное управление. Хотя, разумеется, вполне справедливо задаться вопросом, а нельзя ли реформировать существующий менеджмент без передачи в концессию, например, пригласив на руководящие должности компании иностранных и отечественных специалистов? Разумеется, можно. Однако правительство нашей страны не привыкло детально прорабатывать предлагаемые ему решения.

III. Мнения о концессии

Несмотря на широкое обсуждение вопроса концессии в массмедиа и беседах на различных уровнях нашего общества, обоснованная база этой меры понятна далеко не всем. Говоря юридическим языком, концессия является особым методом приватизации, при котором частное лицо за фиксированную плату или процент от прибыли получает в пользование государственные активы (в среднем на 25-30 лет). При этом концессионный договор может быть расторгнут правительством в случае, если инвестор не выполнит всех указанных в контракте условий.

С экономической точки зрения, концессия является способом привлечения в сектор частных иностранных инвестиций, знаний и опыта новых методов управления, что позволяет обновить основной капитал, снизить издержки и оптимизировать управление предприятием. В отличие от приватизации, концессия позволяет инвесторам экономить свои средства на покупку акций предприятия, а значит, не увеличивать издержки на сумму купленных акций, что могло бы привести к росту тарифов или привлечению на торги инвесторов с сомнительными намерениями.

Вопрос о передаче АО «Северэлектро» в концессию должен рассматриваться с различных точек зрения. С точки зрения

внешней политики, передача в концессию АО «Северэлектро» является одним из базовых положений меморандума об экономической политике, подписанного между правительством КР и МВФ. Также, по мнению некоторых политиков, это могло бы повлиять на решение зарубежных кредиторов о списании части внешнего долга Кыргызстана.

Концессия АО «Северэлектро» — это дело времени, причем скорейшего. Как признаются сами энергетики, компания является самым лакомым кусочком общего энергетического пирога республики. Хотя, по словам руководителя «Национальных электрических сетей» Б. Сартказиева, желающих взять в концессию АО «Северэлектро» не так уж и много. Тем не менее, такой шаг, считает Б. Сартказиев, позволит государству, с одной стороны, не потерять контроль над стратегическим объектом, а с другой — даст возможность сделать первые шаги для поэтапного перехода энергокомпаний на рыночные отношения.

Немаловажной является позиция первого лица государства, Президента республики К. Бакиева, который настаивает на передаче АО «Северэлектро» в частное управление. По его мнению, повышение тарифов, предлагаемое некоторыми экспертами, в частности из Всемирного банка, для вывода АО «Северэлектро» из тяжелого финансового положения, не отдавая при этом его в концессию, приведет лишь к росту цен на многие товары конечного потребления, но не позволит изменить ситуацию в отрасли. Потери, вызванные, прежде всего, хищением электроэнергии, будут продолжаться до тех пор, пока предприятия отрасли не будут переданы в частное управление. «Пока АО «Северэлектро» не будет в частных руках, порядка не будет.

Когда будет поставлен жесткий учет, не надо будет повышать тарифы», — считает К. Бакиев. Интересным является мнение депутата ЖК Т. Сарпашева, считающего, что существующие РЭК необходимо дробить дальше. Депутат полагает, что при большем дроблении передача в концессию мелких распределительных компаний не вызовет большого резонанса в обществе, включая

депутатский корпус, что ускорило бы процесс их передачи в частное управление.

Более того, меньшего размера компании стали бы своего рода испытательными полигонами. А чем меньше РЭК, тем меньше возможные негативные последствия концессии. Заметим, что такой способ реформирования напоминает реформирование железнодорожного сообщения в Лондоне. Разбив железнодорожную сеть Лондона на секторы, государство отдало их в концессию транспортным компаниям, которые осуществляют перевозки только в пределах выделенной им зоны. Серьезной конкуренции между ними не наблюдается, хотя налицо сильное ухудшение координации между компаниями, которое обусловлено тем, что транспортная компания, перевозящая пассажиров только по своей зоне, не способна в какой-либо серьезной мере повлиять на другую компанию, как в ценовом значении, так и в значении качества услуг. Пассажиры не могут отказаться от услуг одной компании в пользу другой, обычно это невозможно или выходит им дороже, и они теряют на этом много времени. В конце концов, пассажирам приходится делать частые пересадки и подолгу ждать опаздывающие электрички.

IV. Семь раз отмерь, один раз отрежь

Общий итог концессии АО «Северэлектро» зависит от того, будет ли общий выигрыш от концессии превышать совокупные потери.

Никто не знает наверняка, что произойдет после передачи АО «Северэлектро» в концессию. Для того чтобы сократить фактор неопределенности, эксперты должны выстраивать все возможные варианты развития событий. Крайне важно предусмотреть возможные ходы инвесторов, которые могут противоречить интересам государства, чтобы оговорить их в контракте. Думаю, юристы согласятся, что не так важен объем контракта, как его качество. Из многочисленных вариантов сценариев развития электроэнергетического сектора после вступления в силу закона о концессии необходимо рассмотреть следующие:

Отдав в концессию АО «Северэлектро» иностранным инвесторам (скорее всего, тендер выиграет российская компания) на 20-30 лет, мы обеспечим устойчивое развитие не только северной распределительной компании, но и всего электроэнергетического комплекса. Поскольку, если принимать во внимание, что именно на АО «Северэлектро» лежит основное бремя долгов перед поставщиками электроэнергии, погашение этой кредиторской задолженности окажет оздоровляющее влияние как на АО «Электрические станции», так и на АО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана». Это позволит им поправить свое финансовое положение и, вероятно, подтолкнет их на вложения в дополнительные производственные мощности и обновление основных фондов. Однако возможно, что другие РЭК, видя, что дела у поставщиков электроэнергии идут на поправку, не будут ужесточать требования по погашению дебиторской задолженности и могут попросту воспользоваться ситуацией, чтобы не погашать свои долги перед поставщиками электроэнергии. Это может привести к торможению развития в отрасли или к новому тендеру, но уже по передаче в концессию остальных РЭК. Другими словами, передача в концессию АО «Северэлектро» может в дальнейшем вынудить государство передать в концессию остальные РЭК не из-за успехов АО «Северэлектро», а во избежание дальнейшего накопления задолженности РЭК.

Теперь, что касается тарифной политики. Политика перекладывания коммерческих потерь путем увеличения тарифов на исправно платящих потребителей (перекрестное субсидирование) должна прекратиться. Этого можно добиться только в том случае, если соответствующий пункт будет оговорен в концессионном договоре между правительством и инвестором. Отмена перекрестного субсидирования наряду с запретом на отключение неплательщиков будет способствовать совершенствованию менеджмента и снижению коммерческих, а возможно, и технических потерь. В ситуации, когда тарифы не увеличиваются, а величина дебиторской задолженности конечных потребителей остается на прежнем уровне, у инвестора возникнут финансовые сложности, и он постарается отключать неплательщиков. Об этом справедливо

отмечает зам. Председателя Госкомитета по управлению госимуществом и привлечению прямых инвестиций А. Макаров. По его мнению, новый инвестор не будет возиться с неплательщиками, а будет просто их отключать, конечно, если государство даст ему на это право.

Денежная форма расчета на сегодняшний день составляет около 25 % от стоимости поставленной электроэнергии. С приходом нового инвестора ее доля должна будет существенно вырасти, что ляжет дополнительным бременем на госбюджет и Министерство экономики и финансов, так как бюджетные организации потеряют возможность расчета при помощи взаимозачета.

Этот сценарий чем-то напоминает то, что происходило и происходит в других секторах экономики. Предположим, что инвестор, прежде чем вкладывать свой капитал, договаривается с коррумпированными чиновниками (благо у нас их достаточно) о том, чтобы они позволили ему завысить стоимость его капиталовложений. Через некоторое время, в силу неэффективности предприятия, правительство решает расторгнуть с инвестором договор о концессии, но для этого оно должно выплатить ему остаточную (неокупленную) стоимость вложенных инвестиций. Прибыль от такой аферы поделят между собой коррупционеры и инвестор, а пострадают бюджет и налогоплательщики страны. Чтобы избежать такого варианта событий, в контракте необходимо указать, что при любом завышении затрат государство имеет право расторгнуть договор и при этом ничего не возмещать инвестору. Это позволит нам избавиться от нечистоплотных претендентов.

Следующий сценарий, предложенный Дж. Рустенбековым, предполагает возможность АО «Северэлектро» самостоятельно продавать электроэнергию за рубеж. Напрямую или через посредников. Предположим, что компания, будучи неспособной снизить свои коммерческие расходы, при наличии перекрестного субсидирования будет «вынуждена» обесточивать неплательщиков, не осиливших слишком высокие тарифы, что создаст избыточное предложение со стороны АО «Северэлектро». Тут появляется посредник (иностранная энергетическая компания), который будет выкупать невостребованную энергию и экспортировать её на

другие рынки, где цены намного выше. Таким образом, Кыргызстан рискует искусственно снизить собственное потребление электроэнергии, хотя доходы от её экспорта возрастут. Экономисты это явление называют «выравниванием внутренних цен на мировые». Но будет ли населению от этого лучше?

Все приведенные выше варианты являются лишь видимой частью айсберга. То, что может скрываться под водой, имеет все шансы остаться незамеченным, а значит, непредвиденным. Вся сложность задачи передачи АО «Северэлектро» в концессию состоит в том, как государство будет контролировать деятельность частной компании. Частный и, тем более, иностранный инвестор никогда не будет думать о народе. Основной целью для него является лишь быстрый возврат вложенного капитала с наибольшей прибылью. В таком случае, сможет ли капитан корабля заставить ветер дуть в нужную ему сторону? Если нет, то, может быть, засучив рукава, будем грести сами?

Нурадил РАИМБЕКОВ,

магистрант Гренобльского университета им. Пьера Мендеса Франса

СПРАВКА: Дерегулирование энергосектора, согласно государственной «Программе разгосударствления и приватизации АО «Кыргызэнерго»», должно было пройти в 4 этапа. Первый начался в 1996 г. с создания на базе «Кыргызэнергохолдинга» акционерного общества «Кыргызэнерго». С выходом Постановления правительства от 31 мая 1997 года «Об утверждении Устава АО «Кыргызэнерго» правительство приступило к реализации второго этапа реформы. С этого момента 81,7 % акций компании остались в руках государства, 13 % были переданы Соцфонду КР, а остальные 5,3 % — юридическим и физическим лицам. С разделением энергетического комплекса АО «Кыргызэнерго» на три составляющие начался третий этап. АО «Кыргызэнерго» был разделен на генерирующую, транспортную (высоковольтные линии электропередач и центральный диспетчер) и электросбытовые компании. С 1 июля 2001 г. функция распределения электроэнергии выделена в качестве самостоятельного сектора, включающего четыре распределительные энергокомпании (РЭК):

АО «Северэлектро» по снабжению потребителей г. Бишкек, Чуйской и Таласской областей;

АО «Востокэлектро», снабжающее энергией потребителей Иссык-Кульской и Нарынской областей;

АО «Ошэлектро» и АО «Жалал-Абадэлектро», снабжающие потребителей Ошской, Баткенской и Жалал-Абадской областей.

С 1 ноября 2001 г. оставшаяся часть бывшего АО «Кыргызэнерго» была разделена на вырабатывающую энергокомпанию ОАО «Электрические станции» и передающую энергокомпанию ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана». В состав ОАО «Электрические станции» вошли каскад Токтогульских гидроэлектростанций, Ат-Башинская и строящиеся Камбаратинские ГЭС, а также ТЭЦ г. Бишкек и г. Ош. В задачи ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» входят диспетчеризация и поддержание связей с электросистемами соседних стран, в частности Казахстана и Узбекистана. Последний, четвертый этап реформы, заключающийся в передаче распределительных компаний в частные руки, находится на стадии рассмотрения и обсуждения.

Впервые наиболее полно теория оспариваемых рынков была изложена в книге американских экономистов Баумола, Панзара и Уиллига «Оспариваемые рынки и теория отраслевой структуры». В этой работе авторы пытались показать взаимосвязь между рыночной структурой и конкуренцией на основе введенного ими понятия «оспариваемости рынков». Основная идея книги в том, что внедрение конкуренции на рынки может осуществляться путем увеличения степени оспариваемости этих рынков. Рынок считается оспариваемым, если предприятие может свободно и без больших потерь входить на рынок и выходить из него, при этом количество предприятий не влияет на силу конкуренции. Наличие свободного входа на рынок и выхода из него позволяет, таким образом, создать постоянную конкурентную угрозу для предприятий, находящихся на этом рынке. Появление такой формы конкуренции, прежде всего, зависит от следующих условий:

отсутствие всякого рода барьеров при входе на рынок, что позволит только что вошедшему предприятию иметь такие же

издержки, что и предприятие, уже работающие на рынке; отсутствие барьеров при выходе из рынка, т.е. когда предприятие может покинуть рынок, не неся при этом больших финансовых потерь.

Основным и, по сути, единственным недостатком этой теории является её слабая практическая реализуемость. Теория «оспариваемых рынков» в её первоначальном и чистом виде на практике не способна заставить монополистов (тем более, естественных монополистов) бояться потенциальной угрозы и вести себя так, будто бы они конкурируют с другими предприятиями. Этому мешают существенные экономические барьеры, такие как стоимость и специфичность основного капитала, технический прогресс, эффект экономии от масштаба и т.д.

Однако при помощи теории контрактов все же возможно воплотить основные принципы теории «оспариваемых рынков». На практике это выглядит как передача предприятия в концессионное управление.

В отличие от модели совершенной конкуренции, где основополагающим критерием конкуренции является рыночная структура, т.е. число конкурирующих предприятий, их размеры и степень однородности продукции, в теории «оспариваемых рынков» она не имеет никакого значения. Такая, на первый взгляд, несовместимость двух теорий, кажется, не позволит им применяться одновременно в одном секторе экономики. Однако, на самом деле, они могут довольно удачно дополнять друг друга. Наиболее ярким примером такому утверждению служат отрасли инфраструктуры, телекоммуникаций и транспорта.

Для наглядности выше сказанного приведем пример гражданского воздушного транспорта. Руководствуясь целями внедрения конкуренции в сектор авиатранспорта, правительства многих стран, в том числе и руководство Кыргызстана, решили поделить авиатранспортный комплекс на три составляющие: кассы по продаже авиабилетов, аэропорт с его инфраструктурой и самолеты. После такого дробления кассы и самолеты были

приватизированы.

Предприниматели также получили возможность создавать новые компании в этих сферах деятельности. Это позволило значительно повысить качество предоставляемых услуг и увеличить их ассортимент, не увеличивая при этом их среднюю стоимость. Процесс покупки авиабилетов стал намного удобнее и приятнее. Появился выбор степени комфорта и маршрута полета, а также скорости прилета на место назначения. Что касается аэропортов, то здесь внедрение конкуренции, как это произошло в сферах кассы и самолетов, было невозможно, вследствие чего было решено отдать их в концессию или частично приватизировать. Это позволило модернизировать аэропорты, и в случае Кыргызстана приблизить аэропорт «Манас» к международным стандартам без особых затрат из государственного бюджета. Приведенный пример показывает возможность и технико-экономическую обоснованность внедрения конкуренции в сектор воздушного транспорта, освобождая при этом государство от постоянного контроля и финансового бремени.

ОР | www.pr.kg