



Стефани Уормсер

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТРАСЛИ ЭНЕРГЕТИКИ ЕГИПТА

В настоящее время в энергетике Египта разразился масштабный кризис. Страна ощущает нехватку энерго мощностей для удовлетворения растущих потребностей потребителей, и это приводит к регулярным сбоям в подаче электроэнергии и серьезно сказывается на состоянии государственных финансов. Для социально-экономического развития Египта требуется обеспечить непрерывность и надежность работы систем электроснабжения. Как следствие этого правительство страны взяло курс на развитие возобновляемой энергетики и стало привлекать частный сектор к выработке энергии из возобновляемых источников. Правительством страны проведен ряд реформ в целях стимулирования конкуренции на рынке электроэнергии.



ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КРИЗИС

Стремительно растущий рост на электроэнергию, вызванный действием меняющихся демографических факторов и процессов урбанизации вместе с широким применением низкоэффективных электроприборов, особенно кондиционеров воздуха, превысил уровни внутренней добычи газа, а также мощности энергосистем и генерирования электроэнергии, что привело к регулярному образованию дефицита электроэнергии и веерным отключениям ее. В то время как Египту требуется наращивать объемы его энерго мощностей, объемы добычи газа и нефти, необходимые для выработки электроэнергии на ТЭС, сократились. В 2014 году Египет перестал быть экспортером природного газа и превратился в его чистого импортера. Параллельно с этим данная отрасль несет большие технические потери электроэнергии при ее

В то время как Египту

требуется наращивать объемы

его энерго мощностей, объемы

добычи газа и нефти,

необходимые для выработки

электроэнергии на ТЭС,

сократились.



АВТОР

СТЕФАНИ УОРМСЕР
 СТАРШИЙ ЮРИСТ
 ЮРИДИЧЕСКИЙ ДЕПАРТАМЕНТ
 ЕБРР

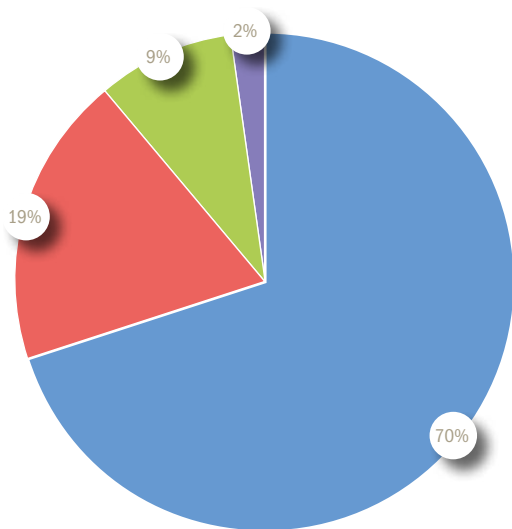
Эл. почта: wormsers@ebrd.com

генерировании, передаче и распределении, а также в результате ее хищения, отсутствия охраны ее источников в отдаленных районах страны, старения и эксплуатации загрязняющих природу энергоустановок, плохо налаженной в этой области финансовой отчетности государственных энергопредприятий. Эти факторы отрицательно сказываются на состоянии энергомощности, ведут к повышению затрат на генерирование, передачу и распределение электроэнергии, а действующие сегодня тарифы на электроэнергию не позволяют добиться окупаемости этих затрат. Вследствие этого правительству страны приходится выделять значительные средства на субсидирование отрасли энергетики. Это приводит к истощению бюджетных ресурсов государства, порождает угрозу для функционирования экономики Египта в отсутствие надежного электроснабжения населения и промышленности страны.

Для преодоления возникшего энергетического кризиса правительство страны обратило свое внимание на возобновляемые источники энергии и привлечение к решению этой задачи частного сектора.

ДИАГРАММА 1

ПРОИЗВОДСТВО ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В ЕГИПТЕ



- Природный газ
- Нефть
- Гидроэнергетика
- Возобновляемая энергетика (исключая гидроэнергетику)

Источник: Электроэнергетический холдинг Египта, статистика Компании, Годовой отчет за 2014 год.

ВОЗОБНОВЛЯЕМАЯ ЭНЕРГЕТИКА: НАДЕЖНОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ДЛЯ ЕГИПТА

В сфере генерирования энергии в Египте доминирующее положение занимают теплоэлектростанции (работающие на нефти и газе), на долю которых приходится примерно 89% общего объема выработки энергии.

Египет богат ресурсами солнечной энергии, а в Суэцком заливе (особенно в заливе Эль-Зейт) сосредоточены некоторые из богатейших в мире ресурсов ветровой энергии. Освоение этих обильных ресурсов ветровой и солнечной энергии сможет способствовать увеличению мощности выработки энергии и снижению зависимости страны от импорта природного газа (необходимого для традиционной выработки электроэнергии). Помимо уменьшения зависимости страны от использования углеводородов развитие возобновляемой энергетики станет для Египта средством защиты от волатильности цен на товары сырьевой группы. Использование ветровой и солнечной энергии позволяет обеспечить в определенной мере диверсификацию процессов выработки электроэнергии, поскольку в настоящее время примерно 89% электроэнергии Египта вырабатывается с применением ископаемых видов топлива и главным образом электростанциями, работающими на газе. Кроме того, ветровая и солнечная энергии представляют собой чистые источники энергии с малыми или практически нулевыми объемами выбросов парниковых газов и небольшими или нулевыми последствиями для состояния окружающей среды. Важное значение для таких гидродефицитных стран, как Египет, имеет то обстоятельство, что для работы ветровых и солнечных электростанций необходимо очень небольшое количество воды либо вода совершенно не нужна. Эти

Использование ветровой и солнечной энергии позволяет обеспечить в определенной мере диверсификацию процессов выработки электроэнергии, поскольку в настоящее время примерно 89% электроэнергии Египта вырабатывается с применением ископаемых видов топлива и главным образом электростанциями, работающими на газе.



электростанции легко строить, и их эксплуатация не сопряжена с большими рисками. В частности, солнечные фотоэнергетические установки можно вводить в эксплуатацию гораздо быстрее, чем теплоэлектростанции. Благодаря определенному эффекту масштаба, получаемому в результате крупносерийного производства, совершенствования конструкций ветродвигателей и панелей с солнечными батареями, а также применению новых технологий, выработка электроэнергии как из ветровой, так и из солнечной энергии в плане производственных издержек является на сегодняшний день конкурентоспособной в сравнении с другими формами выработки электроэнергии. Отсюда следует, что при наличии огромных запасов таких располагаемых природных ресурсов и сегодняшних затрат на их применение в электрогенерации, ставших конкурентоспособными в сравнении с затратами на выработку электроэнергии с применением ископаемых видов топлива, руководство Египта вполне закономерно взяло курс на развитие ветровой и солнечной электроэнергетики.

О принятии общенациональной стратегии развития возобновляемой энергетики было объявлено в решении Высшего совета по энергетике в феврале 2008 года. В ней поставлена масштабная задача: обеспечить к 2020 году (контрольный срок) выработку 20% потребляемой электроэнергии из возобновляемых источников. Здесь речь идет главным образом о ветровой и в меньшей степени гидроэлектрической

энергии. Указанная стратегия реализовывалась на ряде государственных ветроэлектростанций, с одной стороны, а с другой – с привлечением частного застройщика к строительству, владению и эксплуатации 250-мегаваттной ветроэлектростанции в заливе Эль-Зейт. Из-за возникших в стране политических и экономических потрясений реализация данных проектов была отложена, но в Суэцком заливе в районе Зафарана была запущена в эксплуатацию 600-мегаваттная государственная ветроэлектростанция, а в ноябре 2015 года в заливе Эль-Зейт заработала 200-мегаваттная государственная ветроэлектростанция. В 2014 году данная стратегия подверглась пересмотру, в результате чего появился Закон № 203, утвержденный указом президента страны от 21 декабря 2014 года (Закон «О возобновляемой энергетике»). Бывшее министерство электроэнергетики было переименовано в министерство электро- и возобновляемой энергетики, что стало свидетельством возросшего значения возобновляемой энергетики в стратегии правительства, нацеленной на преодоление энергетического кризиса.

Контрольные объемы выработки электроэнергии, установленные на уровне 20%, в результате принятия Закона «О возобновляемой энергетике» изменениям не подверглась. В странах Ближнего Востока и Северной Африки эти контрольные цифры развития возобновляемой энергетики стали самыми высокими после объемов Саудовской Аравии.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА К УЧАСТИЮ В ВЫРАБОТКЕ ЭНЕРГИИ ИЗ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

В целях преодоления энергетического кризиса и увеличения электрогенерирующих мощностей правительство страны пошло по пути создания стимулов для привлечения частного капитала к реализации проектов возобновляемой энергетики в Египте.

В результате принятого на государственном уровне решения о постепенном уменьшении вмешательства государства в процессы электрогенерирования в стратегии Египта была поставлена цель повысить роль в этих процессах представителей частного сектора путем приобретения ими в собственность и финансирования электростанций. Руководством Египта приняты меры по привлечению частного сектора к разработке проектов развития возобновляемой энергетики тремя разными способами:

- участие в реализации проектов развития ветровой и солнечной электроэнергетики на условиях «строительство, владение и эксплуатация», вынесенных на конкурс Электропередающей компанией Египта (ЭПКЕ), выступающей в качестве оптового покупателя электроэнергии по долгосрочному договору купли-продажи электроэнергии, согласно которому частный застройщик строит, берет в свое владение и эксплуатирует указанную электростанцию и продает ЭПКЕ вырабатываемую на ней электроэнергию;
- введение льготных тарифов, гарантирующих частным застройщикам сбыт выработанной из возобновляемых источников электроэнергии по фиксированному ценам в течение 25 лет (солнечная электроэнергия) или 20 лет (ветровая электроэнергия) во исполнение взятого ЭПКЕ обязательства покупать электроэнергию по фиксированным тарифам, причем гарантия для этих целей предоставляется Арабской Республикой Египет в лице ее министра финансов;
- торговые проектные объекты по выработке возобновляемой энергии, находящиеся в собственности и эксплуатации частных разработчиков, поставляющих свою продукцию в энергосистему, но продающие ее коммерческим и промышленным потребителям по заключенным с ними двусторонним договорам.

УЧАСТИЕ ЕБРР

ЕБРР активно выступает в поддержку реализации этих инициатив, которые по указанным выше причинам отвечают планам ЕБРР в области развития устойчивой энергетики, а также задачам развития частного сектора путем привлечения Банком большого числа

игроков из частного сектора. Как следствие этого, ЕБРР вложил много ресурсов в эту программу с начала 2015 года, причем делал это в различных формах.

ЕБРР развернул масштабный диалог с государственными ведомствами Египта, проводя для этого семинары-практикумы, конференции, встречи и неофициальные переговоры с руководством страны в целях формирования договорной базы и нормативных положений, регулирующих функционирование внедряемых в качестве стимула льготных тарифов (программа введения льготных тарифов), которые стали применяться в 2014 году для производства 4 ГВт ветровой и солнечной электроэнергии (около 4 300 МВт только на первом этапе, из которых 2 000 МВт приходится на ветровую и 2 300 МВт – на солнечную электроэнергию).

Кроме того, ЕБРР профинансировал краткосрочную программу консультирования в рамках технического сотрудничества в контексте созданного для стран ЮВС механизма ведения диалога с государственными ведомствами по проблемам повышения эффективности ресурсопользования в целях составления дополнительных положений кодекса о высоковольтных сетях электропередачи для учета специфики работы солнечных фотоэнергетических установок.

В дополнение к этому ЕБРР в настоящее время выступает спонсором конкурса на строительство в Ком Омбо 200-мегаваттной солнечной электростанции с помощью разработанного для Южного и Восточного Средиземноморья Механизма подготовки проектов на принципах государственно-частных партнерств (ГЧП). Указанный консультационный механизм был создан решением ЕС в целях оказания поддержки органам государственной власти в странах ЮВС в областях подготовки, снабжения и реализации инфраструктурных проектов на началах государственно-частного партнерства. В рамках данного механизма правительству Египта оказываются юридические, технические и финансовые консультационные услуги на сумму 1,5 млн. евро в целях подготовки проекта ГЧП в Ком Омбо.

Кроме того, ЕБРР оказывает поддержку в долгосрочном развитии возобновляемой энергетики, предоставляя для этого более 2 млн. евро из фондов технического сотрудничества на проведение стратегической экосоциальной оценки проекта в связи со второй очередью развития района Восточного Нила. Данный район, как планируется, станет площадкой для будущего развития возобновляемой энергетики после полного использования потенциала залива Эль-Зейт и района Бенбан.

Наконец, ЕБРР выдаст до 500 млн. долл. США на финансирование ряда проектов развития возобновляемой солнечной энергетики в рамках реализации первой очереди введения льготных тарифов в качестве стимулов.

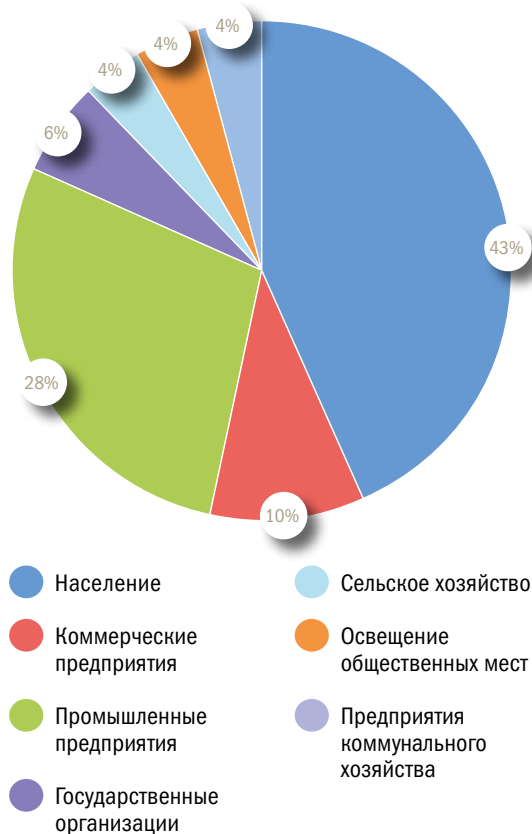
ВНЕДРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

Правительство Египта не только приветствует привлечение частного сектора к развитию возобновляемой электроэнергетики, но также провело целый ряд реформ для создания частному сектору более благоприятных в инвестиционном плане условий. К числу этих мероприятий относятся разработка «дорожной карты» по постепенному введению элементов конкуренции на рынке купли-продажи электроэнергии, пересмотр действующих здесь мандата и полномочий регулятора, разукрупнение электропередающей компании/монопольной организации, закупающей электроэнергию оптом, а также реструктуризация тарифов и системы субсидирования.

Единый закон № 87 «Об электроэнергии» от 7 июня 2015 года, утвержденный указом президента страны, вводит в правовой оборот широкую концепцию частичного дерегулирования действующего в стране рынка купли-продажи электроэнергии и внедрения на нем отдельных элементов конкуренции.

ДИАГРАММА 2

ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В ЕГИПТЕ В РАЗБИВКЕ ПО ВИДАМ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ



Источник: Электроэнергетический холдинг Египта, статистика Компании, Годовой отчет за 2014 год.

В рамках действующей сегодня в Египте модели рынка одного покупателя с применением вертикально интегрированной производственно-сбытовой системы поставок электроэнергии, охватывающей ее выработку, передачу, распределение и снабжение, первым шагом на этом пути стало внедрение конкуренции в областях генерирования и поставок электроэнергии, в то время как ее передача и распределение будут и далее осуществляться естественными государственными монополиями, не подвластными стихии рынка на данном этапе.

В реальности в стране будут сосуществовать два рынка. Доступ на конкурентный рынок будет открыт только отвечающим установленным требованиям потребителям («потребители, отвечающие установленным требованиям»), которые будут наделены правом закупать электроэнергию по двусторонним договорам купли-продажи у: i) электрогенерирующей компании по своему выбору или ii) уполномоченных на это поставщиков электроэнергии (трейдеров) («уполномоченные поставщики») по своему выбору. Несмотря на отсутствие определения понятия «потребитель, отвечающий установленным требованиям» в Законе «Об электроэнергии» и необходимость дать ему определение в подзаконных актах, как мы понимаем, оно должно распространяться на потребителей из числа промышленных и коммерческих предприятий, административных и государственных организаций, а не из числа населения. У последних или у потребителей, не отвечающих установленным требованиям, не будет иной альтернативы, кроме как закупать требуемую им электроэнергию на регулируемом рынке ее купли-продажи согласно ряду типовых договоров и по фиксированным тарифам, утвержденным действующим в Египте Агентством по регулированию отрасли электроэнергетики и защите прав потребителей.

Несмотря на нечеткость формулировки, как считают некоторые специалисты, долгосрочная цель правительства страны заключается в формировании рынка, на котором инвесторы возьмут на себя риск генерирования энергии в отсутствие каких-либо заключенных договоров купли-продажи электроэнергии или связанных с ними договорных обязательств по купле-продаже электроэнергии с гарантией, предоставленной министерством финансов. Государство будет постепенно выходить из отрасли электрогенерирования, а число государственных электростанций будет сокращаться по мере вывода их из эксплуатации или их приватизации. В качестве первого шага руководство Египта ставит своей целью создание рынка с большим числом участвующих в нем генерирующих предприятий и поставщиков, соответственно ведущих друг с другом конкурентную борьбу. Не ясно, рассматривается ли на данном этапе возможность проведения полномасштабной либерализации данного рынка, на котором также будет вводиться конкуренция не только в областях генерирования и поставок электроэнергии и при полном разукрупнении производственно-сбытовой системы.

ПЕРЕСМОТР МАНДАТА И ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В Законе «Об электроэнергии» уточнены функции и полномочия ЭПКЕ. Находившееся ранее в государственной собственности дочернее предприятие Электроэнергетического холдинга Египта (ЭЭХЕ), вертикально интегрированного в производственно-сбытовую систему, ЭПКЕ пройдет процесс разукрупнения с переходом ее в собственность отдельного владельца, что даст ей определенную степень независимости от всех других коммунальных предприятий – участников производственно-сбытовой системы. Действуя в качестве оператора электропередающей системы, ЭПКЕ по-прежнему сохраняет за собой монопольные права на передачу электроэнергии и управление работой сетей. Выступая в качестве единственного покупателя, она будет нести основную ответственность за снабжение электроэнергией не отвечающих установленным требованиям потребителей, а также за временное снабжение электроэнергией потребителей, отвечающих установленным требованиям (по договорам купли-продажи, заключенным на шестимесячный срок). ЭПКЕ будет выступать контрагентом по договорам купли-продажи электроэнергии, которые будут заключаться с частными электрогенерирующими компаниями в связи с введением льготных тарифов в качестве стимулов и реализацией проектов на началах «строительства-владения-эксплуатации».

Благодаря принятию Закона «Об электроэнергии» Агентство по регулированию отрасли электроэнергетики, выступающее в качестве регулятора данной отрасли, получило больше независимости в своих действиях. Для обеспечения общего надзора за данной отраслью и ее регулирования указанное Агентство выдает лицензии и утверждает тарифы на продажу электроэнергии не отвечающим установленным требованиям потребителям, а также тарифы для всех потребителей на использование энергосистемы и электрораспределительных сетей.

Кроме того, Законом «Об электроэнергии» предусматривается создание на рынке нового оператора в форме самостоятельно действующего подразделения ЭПКЕ, обладающего свободой действий в выполнении своих административно-финансовых функций. ЭПКЕ будет заниматься регулированием вопросов энергоснабжения и подачи заявок на заключение договоров поставки мощностей, а также будет отвечать за ведение бухгалтерского учета и производство расчетов.

Новыми лицами в этой отрасли являются уполномоченные поставщики, представляющие собой юридические лица, получившие лицензии у Агентства по регулированию для совершения сделок купли-продажи электроэнергии или оказания связанных с этим услуг от имени и за счет производителей, распределительных организаций и потребителей электроэнергии. В подзаконных актах, как планируется, будут более подробно прописаны функции и статус уполномоченных поставщиков с указанием их прав и обязанностей.

В 1986 году было создано Управление по новым и возобновляемым источникам энергии (УНВЭ) как государственное агентство, отвечающее за развитие отрасли возобновляемой энергетики. Несмотря на то, что оно подчинено министерству энергетики и возобновляемой энергетики, оно действует независимо от ЭЭХЕ и других находящихся в собственности государства электроэнергетических компаний. Указанное управление консультирует по вопросам установления контрольных цифр развития возобновляемой энергетики, составления стратегии и формирования нормативной базы.

В 2014 году в компетенции УНВЭ были внесены изменения, и Агентство по регулированию возложило на него расширенные функции по развитию отрасли возобновляемой энергетики в форме i) его участия в реализации проектов развития возобновляемой энергетики, осуществляемых как самостоятельно, так и в сотрудничестве с третьими сторонами; ii) продажи третьим сторонам электроэнергии, произведенной в результате реализации таких проектов; iii) создания акционерных обществ (компаний) как самостоятельно, так и на партнерских началах с другими организациями в целях разработки таких проектов и эксплуатации завершенных проектных объектов. В дополнение к этому УНВЭ выступает владельцем и арендодателем участков государственной земли, отведенных на цели создания ветровых и солнечных электростанций в связи с выполнением программы по введению льготных тарифов в качестве стимулов.

ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ И СУБСИДИРОВАНИЯ В ОТРАСЛИ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Либерализация отрасли энергетики и допуск в нее частных и независимых производителей электроэнергии требует внесения необходимых изменений в систему тарифообразования, в том числе в систему субсидирования отрасли, с тем чтобы придать ей привлекательность в глазах частных инвесторов и обеспечить в ней конкуренцию надлежащим образом. Без проведения таких реформ фактически затраты на выработку энергии из возобновляемых источников в сравнении с действующими сегодня субсидируемыми тарифами для потребителей лишают торговые проекты в этой области экономической привлекательности.

Кроме того, проведение реформ требуется для облегчения финансового бремени ЭПКЕ как покупателя возобновляемой энергии в рамках, в частности, выполнения программы введения льготных тарифов с их фиксированными ставками со сроками действия 25 лет (для солнечной энергии) и 20 лет (для ветровой энергии).

Законом «О возобновляемой энергетике» предусматривается создание механизма участия конечных потребителей или потребителей, отвечающих установленным требованиям, в оплате производственных издержек. Установленная в процентном отношении доля издержек на производ-

ство возобновляемой энергии будет оплачиваться определенной категорией ее конечных потребителей, поскольку последние будут обязаны приобретать квоту электроэнергии из возобновляемых источников по установленному для нее тарифу. Эта категория конечных потребителей, а также размеры квоты будут определяться ежегодно кабинетом министров страны по рекомендации министерства электроэнергетики и возобновляемой энергетики. Этот механизм позволит обеспечить привлечение достаточных объемов финансирования на покрытие расходов ЭПКЭ на закупку энергии из возобновляемых источников.

Кроме того, Законом «О возобновляемой энергетике» предусматривается, что каждый мегаватт-час энергии, выработанной из возобновляемых источников, даст право на получение свидетельства о происхождении энергии, которым можно торговать самостоятельно. Для формирования системы выдачи «зеленых сертификатов» в законодательство потребуется внести дополнительные положения. До того как заработают механизмы конкурентного рынка, а отвечающие установленным требованиям потребители смогут выбирать для себя соответствующих поставщиков электроэнергии, конечные потребители, обязанные участвовать в оплате издержек на выработку электроэнергии из возобновляемых источников, также получат возможность сдавать эквивалентные объемы торгуемых сертификатов происхождения энергии в качестве альтернативы покупке квоты электроэнергии, выработанной из возобновляемых источников.

Процесс постепенной либерализации сектора генерирования и распределения электроэнергии, предусмотренный Законом «Об энергетике», позволит также провести одновременно с этим либерализацию системы тарифообразования, оставив процесс тарифообразования в электроэнергетике во власти рыночной стихии.

В июле 2014 года была принята всеобъемлющая программа реформирования системы субсидирования отрасли электроэнергетики, предусматривающая принятие мер по повышению в течение пяти лет тарифов на электроэнергию до уровней, отражающих реальную стоимость электроэнергии для потребителей.

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПОЛНОМАСШТАБНОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РЫНКА?

В Законе «Об электроэнергии» предусмотрены лишь общие рамки постепенной либерализации рынка купли-продажи электроэнергии. Для дальнейшего решения вопросов уже запланированного разукрупнения энергосистемы общего пользования с разбивкой ее на ряд генерирующих компаний и поставщиков, совершающих торговые сделки друг с другом или иными участниками рынка в условиях конкуренции на оптовом рынке, планируется принятие подзаконных актов в форме либо указов правительства, либо постановлений регулятора. В этой связи требуется четко определить сроки проведения этой реформы с указанием основных этапов ее проведения и внедрения конкуренции.

Вместе со строгим регулированием ценообразования в интересах этих сетей потребуется установить объективно и прозрачно действующие правила эксплуатации электропередающих и электrorаспределительных сетей конкурентами на рынке, не допуская при этом каких-либо проявлений дискриминации. Еще одним важным элементом хорошо функционирующего и прошедшего процесс либерализации рынка является обеспечение независимости действий его регулятора. В условиях оптового рынка регулирование должно быть нацелено на предотвращение случаев злоупотребления монопольным положением его участников, что подрывает конкуренцию на рынке. В условиях розничного рынка регулирование должно обеспечивать баланс интересов поставщиков и потребителей.

Нацеленность работы правительства может сдвинуться в сторону реализации государственной политики. Это реже приводит к возникновению конфликтов интересов в тех случаях, когда государство перестает действовать в качестве главного собственника, инвестора и контролера организаций, являющихся участниками производственно-сбытовой системы в отрасли электроэнергетики, особенно в условиях оптового генерирования электроэнергии и розничного снабжения ею.

