

Андрей Шаронов: Реформа РАО как стимул для инвестора

ПРЯМАЯ РЕЧЬ
Константин Борисов

ЧЕТЫРЕ ГОДА НАЗАД БЫЛИ ПРИНЯТЫ БАЗОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, ДАВШИЕ СТАРТ РЕФОРМЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ. КАК ЭТО БЫЛО, КАКОЙ ЦЕНОЙ ДАЛОСЬ, КТО И ЗА ЧТО КРИТИКОВАЛ РЕФОРМУ И КТО В РЕЗУЛЬТАТЕ ОКАЗАЛСЯ ПРАВ? НАКОНЕЦ, НА КАКОЙ СТАДИИ НАХОДИТСЯ РЕФОРМА СЕГОДНЯ? С ЭТИМИ ВОПРОСАМИ МЫ ОБРАТИЛИСЬ К ЗАМЕСТИТЕЛЮ МИНИСТРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ АНДРЕЮ ШАРОНОВУ, КОТОРЫЙ КУРИРОВАЛ РЕФОРМУ СО СТОРОНЫ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ С 2000 ПО 2005 ГОДЫ.

Российская газета | Не могли бы вы вспомнить наиболее драматический момент, сложившийся на ранней стадии обсуждения реформы электроэнергетики?

Андрей Шаронов | Справедливости ради нужно сказать, что реформа началась в 1992—1993 годах, на базе Министерства энергетики СССР возникла компания РАО «ЕЭС России». Можно сказать, что вся подготовка к реформированию электроэнергетики, которая началась еще до 2000 года, шла очень тяжело. Я напомним, что в 1998 году был выпущен 428-й Указ президента, который готовил Борис Немцов, о реструктуризации естественных монополий. И в нем были абсолютно справедливые предложения по реструктуризации электроэнергетики, ЖКХ, газовой отрасли, железнодорожного транспорта. И когда мы в 2000 году вернулись к реформе электроэнергетики, то в том числе опирались и на заложенные в указе идеи. Первый этап реформы был очень непрост. Конечно, все это окрашивалось личным отношением к Анатолию Чубайсу. Помимо того, что сами предложения казались некоторым рискованными, подыблила фигура господина Чубайса придавала обсуждениям дополнительный драматизм. И многие дискуссии имели подоплеку именно этого момента, а не содержательный. Когда накал и уровень общественного внимания стал очевиден, то президент Владимир Путин принял решение создать комиссию, которую возглавил губернатор Томской области Виктор Кресс. Комиссия должна была рас-



ВИКТОР ВАСИЛЬЧИН

смотреть все концепции реформирования электроэнергетики. Тут, кстати, только и выяснилось, что существует еще ряд концепций, которые различались от той, что озвучили минэкономразвития совместно с РАО «ЕЭС России». Я в тот момент представлял правительство РФ в Госдуме по пяти законам, необходимым для реформирования электроэнергетики. Когда на комиссии возникло еще 13 новых концепций реформирования отрасли, нам пришлось взять еще несколько месяцев, чтобы проанализировать их. Этот период длился в течение 2000—2001 годов, и в 2001 году приняли первый важный документ: 526-е постановление правительства РФ «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации». Это стало первым событием, которое оформило идеологию реформирования электроэнергетики уже в современном ее понимании. Дальше мы стали работать над законами. Это заняло очень много

Андрей Шаронов считает, что реформа электроэнергетики не завершится в 2008 году.

времени: между первым и вторым чтениями законопроекта прошло около года. Все шло неспроста. Первоначально, когда мы подготовили в 2000 году концепцию, мы предполагали, что в 2004 году закончим реформу. Сейчас 2007 год, и реформа находится еще в своем развитии, многие важные этапы еще не начались. С точки зрения структурных мероприятий мы близки к завершению, и наверное в 2008 году это случится. Существенных изменений, связанных с развитием серьезной конкуренции и влиянием на тарифы, мы еще не прочувствовали, хотя уже есть первые ласточки: это IPO ОГК 5 и ОГК 3, где частный бизнес вложился в допэмиссию и дал серьезные инвестиции этим компаниям.

РГ | Если вспомнить тогдашние тезисы критиков реформы, как вы

считаете, оправдались ли те опасения?

Шаронов | Основной тезис критиков реформы — и тогда, и сейчас — связан с разделением Единой энергетической системы на отдельные ее части: генерацию, сбыт, сети. Кроме того, высказывались опасения в отношении либерализации тарифов: говорили, что это приведет к безудержному росту цен. Действительно, цены выросли, но это скорее отражает тот факт, что тарифы были занижены по сравнению с реальной стоимостью и с аналогами в Европе. Что стало причиной многолетнего недоинвестирования электроэнергетики и старения активов, неадекватного реагирования на рост спроса, особенно в крупных промышленных центрах. Еще нас упрекали в том, что мы передаем в частную собственность генерирующие активы и сбытовые структуры. Нам указывали на то, что электроэнергетика не может работать на принципах равноправия участников. Мы согласились. И ввели конструкцию регулятора рынка — Системного оператора — ЦДУ ЕЭС, решения которого обязательны к исполнению всеми участниками рынка.

РГ | Какие существенные корректировки вы и ваше ведомство внесли в концепцию, предлагаемую РАО «ЕЭС России»?

Шаронов | Сейчас трудно все это вспомнить, но мне кажется, что мы корректировали команду господина Чубайса в более консервативном направлении, с тем чтобы последствия реформы были менее болезненными для населения и промышленности. Кстати, первоначальная формальная предпосылка к реформированию состояла в надвигающемся дефиците электроэнергии — так называемый «кредит Чубайса». Это было, пожалуй, самым главным объектом критики, и как выяснилось позже, мы «кредит Чубайса» почувствовали прошлой холодной зимой, когда реально не хватало мощностей. Это как раз и является следствием износ основных фондов в отрасли, недостатка инвестиций, длительности инерционного процесса реформирования.

РГ | Реальны ли планы привлечения колоссальных частных инвестиций в генерацию? Достаточно ли предложено инструментов?

Шаронов | Начну с банальной фразы: инвестор — очень пугливое существо. На поведение инвесторов влияют как отраслевые особенности (четкость регулирования, четкость обязательств участников рынка), так и общий инвестиционный климат страны. В 2006 году фактически начался инвестиционный этап реформирования элект-

РГ | Какую роль сыграла «затяжка» реформы: было ли это время полезно для размыслений или наоборот дело?

Шаронов | В 2000 году, когда мы приступили к реформе, то недооценили инерционность процесса, поэтому вместо 2004 года сейчас ориентируемся на 2008 год, и то спониманием того, что в этом году может исчезнуть холдинг РАО ЕЭС, но реформирование на этом не завершится. Это не задержка — это то время, за которое мы объективно смогли осмыслить процессы и подготовить и участников рынка, и потребителей к началу работы в новых условиях. На очень ранней стадии реформы было сделано несколько ключевых и правильных решений: организационное обособление монопольных видов деятельности от конкурентных; создание Федеральной сетевой компании и системного оператора; создание торговой площадки в виде НП «Администратор торговой системы». Рынок сейчас эволюционирует, объемы торгов по свободным ценам растут, нерегулируемый рынок вытесняет регулируемый. И о пользе упомянутой «затяжки реформы» можно судить по тому, что мы сейчас находимся на пороге завершения реформирования РАО «ЕЭС России».

РГ | Тема энергодефицита всплыла в прошлую суровую зиму, что было многими воспринято как следствие реформы. Так ли это?

Шаронов | Скорее наоборот, это подтверждение того, что «кредит Чубайса» из двух перекрещивающихся кривых — растущего спроса на электроэнергию и снижающегося производственного потенциала отрасли действительно существовал. Мы снова убедились, что процессы страшно инерционны, мы осознали, что существуют точки дефицита, но предпринять ничего не смогли, так как от массивных госинвестиций в генерацию отказались, а частные не бежали в эту сферу деятельности.

РГ | Реальны ли планы привлечения колоссальных частных инвестиций в генерацию? Достаточно ли предложено инструментов?

Шаронов | Начну с банальной фразы: инвестор — очень пугливое существо. На поведение инвесторов влияют как отраслевые особенности (четкость регулирования, четкость обязательств участников рынка), так и общий инвестиционный климат страны. В 2006 году фактически начался инвестиционный этап реформирования элект-

РГ | Не кажется ли вам, что сохранение сетей под контролем государства ограничит инвесторов и сделает сети наиболее уязвимым компонентом?

роэнергетической отрасли России, направленный на решение стратегических задач, — привлечение инвестиций. Прежде всего планируется в приоритетном порядке максимально эффективно осуществлять заимствования с помощью более дешевых долговых инструментов (кредитов, выпусков облигаций, кредитных нот и других). Практически с самого начала реформ мы постоянно чувствовали интерес иностранцев к отрасли (по крайней мере 3—4 раза в месяц мы проводили консультации для иностранных инвесторов по их просьбе), и на сегодняшний день Минэкономразвития России согласовало решение в отношении сооружения генерирующего объекта на площадке в районе подстанции Тарко-Сале (Тюменская область) на основе механизма гарантирования инвестиций. Суть этого механизма: инвестор с государством (в данном случае Системным оператором) заключает договор. Государство берет на себя обязательства компенсировать потери инвестора от непредсказуемости рынка, но на фиксированный промежуток времени. В настоящее время уже

РГ | Как выглядела бы электроэнергетика, а стало быть и хозяйство страны сегодня, если бы в плане реформы все эти годы не делалось ничего?

Шаронов | Думаю, что она походила бы на ЖКХ в плане технического состояния, она была бы фантастически затратной (финансирование только из госбюджета), потому как никаких стимулов экономии и никакого бенч-маркинга — где результаты работы лучших компаний трансформируются в требования к остальным — не было бы. Разумеется, не создали бы мы и стимулов для привлечения инвестиций. К сожалению, период реформирования, на котором мы сейчас находимся, несмотря на успехи первых IPO, пока еще нельзя отнести к фазе масштабного привлечения инвестиций, не говоря уже о проявлении результатов реализации инвестиционных проектов за счет этих средств.

РГ | Согласны ли вы с теми, кто утверждает, что сети и генерацию потом все равно придется объединять заново, уже в новой бизнес-конфигурации, за что бизнес заплатит колоссальные деньги, и эти де-

негены есть прямые потери «от реформы»?

Шаронов | Не согласен, уже сейчас генерирующие компании отделены от сбытовых сетей. Это уже штатная ситуация, и нет никаких истинных объединений. Жизнь показывает, что можно обойтись без вертикальных интегрированных компаний в энергетике. Кроме того, такие бизнес-конфигурации запрещены законом.

РГ | Согласны ли вы с тем, что энергетика может потерять управляемость после завершения деятельности РАО (вспомним слова премьера — «не попятит ли место одного Чубайса десяти»)?

Шаронов | Действительно, на сме-

ну системе, подчиненной единому центру принятия решений, приходят отношения между равноправными субъектами рынка электрической энергии и мощности. Но как раз поэтому РАО ЕЭС существует так долго: мы боимся от потери управляемости при переходе на некорпоративные методы регулирования, поэтому остается на своей должности Анатолий Чубайс, имеющий административные полномочия по отношению к большинству участников рынка.

РГ | Как выглядела бы электроэнергетика, а стало быть и хозяйство страны сегодня, если бы в плане реформы все эти годы не делалось ничего?

Шаронов | Думаю, что она походила бы на ЖКХ в плане технического состояния, она была бы фантастически затратной (финансирование только из госбюджета), потому как никаких стимулов экономии и никакого бенч-маркинга — где результаты работы лучших компаний трансформируются в требования к остальным — не было бы. Разумеется, не создали бы мы и стимулов для привлечения инвестиций. К сожалению, период реформирования, на котором мы сейчас находимся, несмотря на успехи первых IPO, пока еще нельзя отнести к фазе масштабного привлечения инвестиций, не говоря уже о проявлении результатов реализации инвестиционных проектов за счет этих средств.

Учитывая незавершенность структурных преобразований во всех секторах естественных монополий, незначительный срок существования новых компаний, незначительную долю либерализации потенциально конкурентных рынков, влияние структурных преобразований на финансовое состояние, изменение издержек и динамику цен (тарифов) невозможно оценить, так как целевая структура в естественных монопольных отраслях не сформирована и находится в переходном состоянии.

При этом стоит отметить тенденцию к улучшению финансового состояния энергокомпаний, образующих с участием частного капитала: снижается кредиторская задолженность, увеличивается собираемость платы за предоставляемые услуги и поставляемую электроэнергию, растет чистая прибыль.

За прогноз ответишь

Чем пугали народ оппоненты реформы электроэнергетики

ЭКСПУРС
Надежда Куприянова

ПРЕЗИДЕНТ Владимир Путин 26 марта 2003 года подписал пакет законов, согласно которым в стране развернулась реформа электроэнергетики. Газеты и эфир застегли страшилками про катастрофы, которые ждут Россию. Сегодня процесс реформирования, по словам главы РАО «ЕЭС России» Анатолия Чубайса, завершён на 90—95 процентов. Заработал самый значимый атрибут реформы — конкурентный рынок, где электричество продается по свободным ценам.

Либерализация будет проходить постепенно, но уже сейчас по рыночным ценам продается каждый десятый киловатт-час. Ну и что? Разве «рядовой потребитель» не чувствовал изменения к худшему? Давайте вспомним, чем нас пугали тогда, чтобы понять, почему не сбылись панические прогнозы.

Цены, да не те

Вот типичная фраза образца 2002 года: «Реформы обязательно приведут к очень существенному росту и тарифов на электроэнергию, и на коммунальные услуги, и, соответственно, к росту квартплаты».

Но вышло иначе. Тарифы на электричество утверждает государство, основываясь на принципе затрат плюс небольшая маржа. Как правило, энергокомпания стремились обосновать перед госорганами свои затраты по максимуму, а экономить на издержках смысла не было — ведь все экономическое из тарифа тут же срезали. В РАО «ЕЭС России» понимали, что с таким подходом на рынке делать нечего. Чтобы приучить дочерние компании к работе над снижением затрат, государству было

предложено устанавливать тарифы по принципу «инфляция минус». Т.е. в течение трех лет, в 2003—2005 гг., тарифы на энергию в стране росли медленнее, чем инфляция, и фактически снижались.

Но тем не менее находились недовольные и этим. Тогдашний советник президента вообще считал, что электроэнергетика «обходится стране слишком дорого». Так, «в прошлом году (2001-м — Ред.), все российские потребители заплатили всего лишь одной компании за электричество 450 миллиардов рублей, а если учесть реструктурированные долги, то 507 миллиардов. Это больше, чем весь оборонный бюджет страны, больше, чем Россия заплатила по внешним долгам... и больше, чем ей предстоит выплатить в год пиковых платежей — в 2003 году».

В свою очередь промышленники говорили, что рост цен на электричество для них равносильен смерти. О том, что ток хорошо же экономить и что Россия — печальный лидер в мире по энергоёмкости ВВП, что из-за упорного нежелания «уходя, гасить свет» страна ежегодно сжигает холостую миллионы тонн топлива, как-то умалчивали.

Сегодня цены на оптовом рынке электроэнергетики может отслеживать любой желающий, поскольку торги проходят абсолютно прозрачно. И убедиться, что ночью ток дешевле, чем днем. И что энергия дешевле там, где ее больше, и наоборот. «Рынок дает абсолютно правильные сигналы, он стимулирует рост выработки там, где ее не хватает, он справедливо распределяет нагрузку, затраты между производителем и потребителем. Например, когда возникает ограничение по газу, который мы вынуждены замещать безумно дорогим мазутом, рынок достаточно объективно распределяет эту цену между поставщиком и потребителем», — говорил г-н Чубайс в начале этого

года, анализируя первые месяцы либеральных торгов.

Либерализация рынка будет набирать обороты. К 2011 году 100% электричества будет продаваться по рыночным ценам. Кроме электричества для населения, которое по-прежнему будет покупать его по гостарифам. Так что если гражданам не нравится цена на свет — задавайте вопросы правительству, а не рынку.

Характерно, что никто из критиков не удосужился подсчитать, насколько пришлось бы рано или поздно поднять тарифы, когда резервы Единой энергосистемы, заложенные еще в советские времена, были бы исчерпаны. В ходе реформы в отрасли появилось много источников финансирования инвестиций, а в прежней модели выход был бы один — повышать тарифы. И не «в русле инфляции», а в разы. Как видим, этого удалось избежать, в том числе и благодаря привлечению в отрасль частных инвесторов. Впрочем, критики реформы и такую возможность начисто отрицали.

Его пугали, а он пришел

Инвестировать в российскую электроэнергетику в 1990-е, да и в начале 2000-х никто не хотел. А если бы и хотел, то не мог — закон не позволял частникам вкладывать деньги в госсобственность. К тому же структура энергетической была неудобна для инвесторов. Региональные АО-энерго объединяли и сети, и генерацию, и сбыт. Идеологи реформы предлагали разделить конкурентные (генерация, сбыт) и монопольные (сети, диспетчеризация) виды бизнеса, чтобы открыть дорогу деньгам частников. А скептики твердили — даже в этом случае охотников не найдется! Еще забавнее было мнение о том, что на самом деле... инвестиции не нужны! На старье, мол,



протянем. «Сегодня в России больше трети электростанций не работает — эти мощности являются излишними. Но РАО строит электростанции — ту же самую Бурейскую ГЭС, в планах — Калининградская ТЭЦ-2, Северо-Западная ТЭЦ. Для чего?» — говорил один из критиков реформы.

Экс-замминистра энергетики опонирует извне. Когда РАО настанавало на инвестициях в 70—90 миллиардов долларов, он брался обновить энергетическую как минимум на 30 миллиардов. Вообще, инвестиции означали для него лишь рост тарифов — как расплатиться с инвесторами. Причем за свои «скромные» 30 миллиардов он просил «все» 35-процентный рост тарифов! Обвиняя при этом РАО в намерении взвинтить тарифы в 5—7 раз, что не было правдой никогда. С другой стороны, оппонент так и не раскрыл публике, откуда он возьмет хотя бы и 30 миллиардов — очевидно, из кармана государства, то есть нашего с вами, нало-

гоплательщиков. Зато был точно уверен, что Чубайс-то и кейпик не добудет: «Ни один инвестор не поверит, что раздробленная энергетика... обеспечит возврат инвестиций».

Жизнь оказалась богаче, чем воображение бывших чиновников. Частный инвестор в энергетике пошел, как только были сформированы компании конкурентного сектора. Мощным источником инвестиций, например, стали эмиссии дополнительных акций генерирующих компаний. Так, в октябре прошлого года ОГК-5 через допэмиссию привлекла почти полмиллиарда долларов частных денег — это больше, чем все государственные инвестиции в энергетике за последние 15 лет. Неделю назад завершилось второе размещение. Другая компания, ОГК-3, получила от стратегического инвестора (российской, кстати, корпорации «Норильский никель») 3,1 миллиарда долларов. Интерес инвесторов был ажиотажным. 14 ком-

Несмотря на все опасения, инвестпрограмма электроэнергетики только за последние два года выросла на порядок.

паний готовятся повторить эту операцию. Все деньги новых инвесторов идут на новые энергопроекти. Если в 2005 году инвестпрограмма электроэнергетики стоила 2 миллиарда долларов, в 2006-м — более 6, в этом году — 20 миллиардов. Напомним, что за 10 «чубайсовских лет» в отрасль вложили всего 9 миллиардов рублей.

Что же касается возможности обновить энергетическую огромную страну заделом, то только один пример: инвестиции КНР в этот сектор в разы опережают российские масштабы.

Прощай, надежность?

Еще народ пугали авариями. Только единый организм обеспе-

чит надежность электроснабжения, говорили критики, а его расчленение будет означать хаос. На деле, за исключением локальной московской аварии в мае 2005 года (которой специалисты дали конкретную техническую оценку, никак не связанную с реформой), можем ли мы констатировать увеличение числа инцидентов? Ответ очевиден, нет.

Почему все это не сбылось? Просто потому, что проблема усиления надежности начала прорабатываться в РАО одновременно со стартом реформы. Миф о расчленении Единой энергосистемы России — это просто миф. Никогда не делась ни единая диспетчеризация, ни вертикаль управления рисками. Более того, по плану реформы государство усиливает контроль в стратегически важных секторах энергетике — магистральном сетевом комплексе и диспетчерском управлении. А усиление контроля в данном случае означает и увеличение госфинансирования — теперь правительство, переложив на частных инвесторов груз ответственности за генерацию, может себе позволить сосредоточиться на главном. Советско-российская система диспетчеризации как была самой совершенной в мире, так и останется.

Умеренность — сестра застоя

Пожалуй, больше всего вреда нанесли умеренные критики реформы — те, кто советовал полагаться еще несколько лет. Аргументом служило то, что отрасль показала свою живучесть в 90-е, а значит, в состоянии протянуть еще несколько лет, пока чиновники не выслушают всех без исключения кабинетных экономистов.

Тем временем промышленность страны не стояла на месте и тока требовалось все больше. В 2006 году Россия превзошла максимум потребления 1992 года. И хотя к тому году реформа уже пошла, потерянных лет очень

жалко. «Потерянных» — потому, что правительство все-таки послушалось «осторожных» и реформа существенно затормозилась. В результате такой политики случилась и московская авария, в основе которой лежит высокий износ электростетей в столичном регионе. Из-за этого ряд регионов уже столкнулся с нехваткой генерации. То есть, если бы в этом году была суровая зима и вашему предприятию стали бы снижать поставки тока, стоило сказать огромное человеческое спасибо «осторожным головам», которые предлагали испытать энергосистему еще раз.

И примкнувшие к ним

Есть еще некоторые страшил-ки, которые нельзя не вспомнить.

Так, один из экс-советников президента некогда предлагал судить руководство РАО «ЕЭС России» по итогам реформы куда больше «ЮКОСа». Чем же? Тем, что акции РАО стоили на бирже дешевле! Да, когда-то капитализация РАО «ЕЭС России» не превышала 3 млрд. долларов. Но по мере развития реформы интерес к ценным бумагам холдинга рос, а результаты действия менеджмента убеждали инвесторов, что их деньгами распоряжаются разумно. Сегодня, спустя четыре года, капитализация энергохолдинга превышает 50 млрд. долларов, и судя по продолжающемуся росту котировок, это далеко не предел. Это хорошая новость для сотен тысяч наших сограждан. Ведь кроме основного акционера — государства и нескольких крупных стратегов РАО «ЕЭС России» имеет еще акционеров — физических лиц.

Лет через пять все эти баталии окончательно уйдут в историю. Жалко лишь времени. Потерянного времени. Инвестиционный этап развития энергетике, подьем энергомашиностроения могли начаться гораздо раньше.