



Low Carbon Ukraine

Policy advice on low-carbon policies for Ukraine

Policy Briefing #17

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

Ризики відкриття українського ринку електроенергії

Олексій Михайленко, д-р Матті Суппонен, д-р Георг Цахманн

Київ, 27 травня 2019

Український ринок електроенергії не готовий до відкриття в липні 2019

- Важливі елементи відкриття ринку залишаються непідготовленими
- Якщо ринки будуть відкриті за нинішніх умов, то учасники, що мають значну ринкову владу, зможуть її застосувати.
- Відкриття ринків на нинішньому рівні готовність в липні 2019 не створюють додаткової цінності може призвести до посилення неефективності чи неконтрольованого зростання цін.
- Пряме регулювання через цінові обмеження спотворять ринкові механізми та не адресують проблему ринкової влади.
- Передбачення та попередження ризиків наперед ефективніше, ніж подолання негативних наслідків шоку після їх настання.
- Відкриття ринку в умовах бурхливого політичного періоду передбачає значні ризики - важливо, щоб функціонував уряд, який може швидко вирішувати будь-які виникаючі проблеми.

Відкладення аукціонів двосторонніх угод

Ризики

- Постанова про порядок проведення аукціонів за двосторонніми угодами для підприємств генерації державної власності була затверджена Кабінетом Міністрів 22 травня, але існує ризик що вона не буде імplementована вчасно до 1 липня.
- Процедура прийняття постанови може бути оскаржена в суді.
- Ще не визначено програмне забезпечення для аукціонів двосторонніх угод на генерацію. Вже недостатньо часу на його тестування.
- Отже, при відкритті ринку такі аукціони можуть не запрацювати.
- Вся електроенергія від державної генерації буде продаватися на ринку «день наперед» та на внутрішньодобовому ринку.

Потенційний розв'язок

Створити ефективні аукціони для довгострокових договорів

Гарантувати достатній час для тестування механізму аукціонів

Відкрити цей сегмент ринку одночасно для всіх учасників

Наслідки

- Постачальники не зможуть хеджувати свої довгострокові зобов'язання шляхом довгострокових угод, і потерпатимуть від більших ризиків і вищих цін.
- В сегменті двосторонніх угод домінуватимуть виключно приватні компанії протягом всього часу дії підписаних контрактів.
- Вища волатильність ринку «на день наперед» та брак поставок в сегменті за двосторонніми угодами може призвести до збільшення середніх оптових цін.
- Постачальники без доступу до довгострокових угод можуть швидко збанкрутувати, що може викликати «хаос» на ринку, що відобразиться на роздрібних цінах.
- Дуже важко експлуатувати теплові електростанції на основі виключно сигналів ринку «день наперед», - це може призвести до неоптимальної диспетчеризації та створити ризики для стабільності системи.

Ринкова влада в сфері генерації

Ризики

- На ринку генерації 4 підприємства обіймають 92% ринку. З них - 67% державні, і ДТЕК – 25%.
- ДТЕК - це вертикально-інтегрована компанія, відтак може бути схильною продавати електроенергію всередині групи.
- Якщо аукціони двосторонніх угод для держпідприємств запрацюють, то тільки 15% їх випуску, або 10% загального відпуску, надійдуть на ринки «на день наперед» та на внутрішньодобовий.
- Ще не запроваджені основоположна прозорість даних і функція моніторингу ринку.
- На початку роботи ринку не існуватиме імпорту, який би посилив конкурентний тиск.

Потенційний розв'язок

Спеціальні зобов'язання щодо продажу на сегментах ринку для генеруючих компаній зі значною часткою ринку
Часткові обмеження на продаж всередині групи

Наслідки

- Олігополістична ситуація може призвести до зловживання ринковою владою, що потенційно може привести до підвищення цін.
- Без існування запобіжників, ліквідність на ринку «на день наперед» та внутрішньодобовому буде надто низькою, щоб формувати ефективні цінові сигнали.
- Без конкуренції ціни на ринку «на день наперед» та на внутрішньодобовому ринку можуть піти в гору.

Зобов'язання торгувати виключно через енергетичну біржу
Введення суворого моніторингу ринку
Дозвіл безбар'єрної транскордонної торгівлі в момент відкриття ринку

Неефективність комерційного обліку

Ризики

- Оскільки оператори системи розподілу (ОСР) визначені як оператори комерційного обліку, то вони повинні подавати дані вимірювань щоденно.
- Але з січня 2019 стало зрозуміло, що вони не готові подавати точні дані, і мають теоретичну можливість маніпулювати під час подачі даних.
- Після відкриття оптових ринків, правила вимагають від постачальників нести витрати за небаланси на основі даних операторів обліку, вимагаючи від них великих затрат із періодом врегулювання у 90 діб без контролю за ситуацією.

Потенційний розв'язок

Процедура додаткової верифікації поданих даних обліку.

Запровадження коротшого періоду врегулювання даних.

Накладання значних штрафів на операторів комерційного обліку за подання некоректних даних.

Наслідки

- Оператори комерційного вимірювання мали б бути незалежними, тоді як за нинішньої моделі вони є зацікавленими сторонами.
- Низька якість даних та 90-денний лаг врегулювання рахунків може створити надто високий тиск на малих постачальників, виштовхуючи їх з ринку.
- Оператори системи розподілу можуть скористатися своєю владою для подання даних з помилками, змушуючи малих постачальників нести більші витрати за балансування.
- Коли малі постачальники почнуть швидко втрачати доступ до ринку, то пов'язані із операторами розподілу постачальники можуть розширити свої частки ринку. Концентрація ринку призведе до зростання ціни для кінцевих споживачів.
- Без ефективного потоку даних обліку, ринкові ціни будуть спотворені.

Ринкова влада у сегменті постачання

Ризики

- Без доступу до довготривалих РРА та інструментів хеджування, незалежним постачальникам буде важко конкурувати із вертикально-інтегрованими компаніями.
- У комбінації з ризиками некоректних даних обліку та високих витрат на небаланси, постачальники будуть витіснені з ринку за лічені місяці.
- Дефолт деяких незалежних постачальників може підірвати довіру до всіх інших незалежних постачальників.

Наслідки

- Монополізація оптових ринків потенційно призведе до монополізації роздрібних ринків також.
- Слабша конкуренція веде до зростання роздрібних цін.
- Зростання різниці між регульованими тарифами на постачання універсальної послуги та ринковими цінами може призвести до вищих витрат, пов'язаних із ПСО
- Додатковий тиск на постачальника останньої надії у разі неочікуваного виведення з ринку незалежних постачальників
- Додаткові витрати для споживачів неспроможних постачальників через звернення до постачальника останньої надії.

Потенційний розв'язок

Зобов'язання для великих генеруючих компаній. продавати електроенергії малим постачальникам
Стимули для доступу незалежних постачальників до аукціонів державних електростанцій.

Нижчі гарантійні вимоги для незалежних постачальників.

Поєднати ці рішення із розв'язками для ризиків оптового ринку.

Покладання спеціальних обов'язків (PCO) для постачання вразливим категоріям споживачів

Ризики

- Відкриття ринку без механізму PCO може призвести до того, що постачальники універсальної послуги не матимуть джерела фінансування своїх зобов'язань щодо постачання електроенергії домогосподарствам за регульованим тарифом.
- Механізм PCO був прийнятий Кабінетом Міністрів 22 травня. Він спирається на впровадження аукціонів двосторонніх угод для державної генерації, що несе ті самі ризики, ідентифіковані для цього сегмента ринку.
- Прийняття постанови щодо PCO може бути оскаржено в суді, оскільки вона не була подана Регулятором, як передбачено у статті 62 Закону України «Про ринок електричної енергії».
- Введення PCO через аукціони з регульованими цінами та обсягами може негативно вплинути на ліквідність сегментів ринку та призвести до неоптимального графіку відпуску для електростанцій.

Потенційний розв'язок

Відкласти запровадження ринку для уникнення шоку, разом із застосуванням розв'язків для оптових сегментів ринку

Механізм PCO через фінансове врегулювання має більше сенсу

Без робочого сегменту двосторонніх угод - продавати всю електроенергію на внутрішньодобовому та ринку «на день наперед» - це дозволить ефективно визначити ринкову ціну

Наслідки

- Продовження перехресного субсидування на ринку електроенергії може спотворити цінові сигнали та гальмувати функціонування ринку.
- PCO не слід застосовувати через пряме зобов'язання продавати, оскільки це може спотворити ринкові ціни та збільшити їх волатильність.
- Бачення Міністерства щодо механізму PCO може призвести до того, що Енергоатом буде витіснено з частки базового навантаження через фрагментацію їх портфеля.
- Без PCO, постачальники універсальних послуг потенційно наражаються на втрати без джерела для їх покриття. Це може стимулювати їх підвищувати ціни для відшкодування збитків.
- У конкурентному середовищі значне підвищення цін не буде ефективним. Таким чином ОСР, пов'язані із постачальниками універсальних послуг, можуть мати бажання використати свою владу над якістю комерційного обліку, щоб витіснити конкуренцію з ринку.

Борги та неплатежі

Ризики

- Борги споживачів на початок 2019 сягнули >33 млрд. грн і продовжують зростати, в основному за рахунок державних підприємств та споживачів Донецької та Луганської областей.
- Отримання статуту захищеного споживача ускладнено, що призведе до відрізання від електропостачання вугільних шахт та водопостачальних компаній.
- Основоположна проблема в тому, що несплати боргів стали звичними, і іноді політичне рішення про невід'єднання боржника накладає надмірний тягар на галуз електроенергетики.
- Ризик дефолту постачальника останньої надії.

Потенційний розв'язок

Відкласти запровадження ринку для уникнення шоку
Вирішити проблему виникнення неплатежів, а не боргів як таких
Рефінансувати державні підприємства з боргами за електроенергію

Наслідки

- Борги можуть вплинути на ринкові сигнали, якщо їх покриття буде враховано у вигляді врахування додаткових ризиків, закладених у ринкові ціни.
- Потенційне перешкодження щоденній роботі компаній (особливо оператора ринку, якщо тільки до відкриття ринку не буде створено відокремленого підприємства), що мають борги на балансі
- Фінансові втрати для операторів мереж, які не зможуть відрізати боржників від постачання, і будуть змушені оплачувати цю електрику власним коштом.
- Якщо цю проблему вирішити на рівні держбюджету, то кожен громадянин розплачуватиметься за неефективність державного управління.

Проблеми торговельних зон

Ризики

- За існування двох торговельних зон – Бурштинського острова та решти України - перша потерпає від монополії на оптовому ринку.
- Відкриття ринку не поєднуватиметься із стартом імпортних операцій у Бурштинському острові.
- В той самий час, поєднання всієї енергосистеми України в одній тендерній зоні спотворить ринкові ціни в усіх сегментах, та загальмує імпорту-експорт та інвестиції у Бурштинський острів.

Наслідки

- Вищі ціни в Бурштинській зоні порівняно з рештою України.
- Обмежений доступ постачальників до цієї торговельної зони, що призведе до збільшення ціни для кінцевих споживачів.

Потенційний розв'язок

Дозвіл імпорту в Бурштинську торговельну зону одночасно із відкриттям ринку
Встановлення спеціального регулювання цін та/або спеціальних аукціонів на електроенергію, що продається в Бурштинській торговельній зоні.

Технічні питання

Ризики

- Окремі підприємств Оператора ринку та Гарантованого Покупця все ще створені.
- Не завершене тестування програмного забезпечення майбутнього ринку.
- Не проводилися випробування програмного забезпечення у поєднанні із всіма сегментами ринку.
- Структура ринку допоміжних послуг не готова, що на початку ринку означатиме відсутність сертифікованих провайдерів.
- Монополія одного уповноваженого банку на ведення операцій енергетичного ринку - Ощадбанку.

Потенційний розв'язок

Відкласти відкриття ринку на вирішити ці питання
Дозволити конкуренцію банків в цьому секторі

Наслідки

- Ризики фізичної стабільності системи.
- Ведення ринку без надійної ІТ інфраструктури може взагалі зупинити ринок або призвести до помилок, які пізніше буде надто важко або дорого виправити.
- Високі процентні ставки для учасників ринку з боку банка-монополіста призведуть до вищої ціни на електроенергію.
- Значні фінансові ризики для одного банку, відповідального за надання всіх гарантій на ринку

Висновки

- За поточних умов, відкриття ринку 1 липня 2019 року матиме величезний негативний вплив на всю галузь та економіку в цілому.
- Не можна відкривати ринок до вирішення найважливіших питань.
- Сегмент двосторонніх договорів може опинитись під контролем однієї приватної компанії, що призведе до значних змін у структурі ринку та до зростання середніх оптових цін.
- Значний ризик монополізації оптового та роздрібного сегментів ринку, що в результаті призведе до зростання ціни.
- Фокус регуляторної політики має бути на зниження ринкової влади.
- Відкласти запровадження ринку на потрібний час, і при прийнятті змін до цього закону визначити відповідальні сторони, крайні строки та чіткий перелік того, що має бути зроблено.
- Оцінка LCU – відкладення запуску мінімум на 3 місяці для вирішення найбільш критичних моментів та забезпечення спокійного відкриття ринку.

Перед відкриттям ринку, запезпечити наступне:

- Надійність даних комерційного обліку щодо споживання. Низька якість даних та помилки призведуть до значних надлишкових компенсацій (чи недокомпенсацій) за послуги балансування та небаланси.
- Всі угоди купівлі-продажу електроенергії мають бути юридично чинними на момент відкриття ринку.
- Відкривати ринок слід лише при наявному імпорті та приватизації Центренерго.

Рекомендація

Єдиний шлях до перенесення запуску ринку – це прийняття змін до Закону України «Про ринок електроенергії».

Ключові ризики можуть бути адресовані в Законі наступними положеннями:

- Зміни до Перехідних положень, пункт 2 – дозволити **запуск різних сегментів ринку в різний час** рішенням НКРЕКП.
- Зміни до Перехідних положень, пункти 1 та 2 – відкладення запуску ринку **як мінімум до 1 жовтня 2019 року**.
- Сегмент двосторонніх договорів **має бути відкритим лише за умови готовності та запуску аукціонів продажу електроенергії компаній державної власності**, за умови їх успішного проведення та реєстрації договорів у ринковій системі.
- **Поновити роботу Координаційного центру** реформи ринку електроенергії із НКРЕКП в якості головуючого органу.
- **Зобов'язати всіх учасників ринку брати участь у тестуванні програмного забезпечення** призначеного для операцій на ринку та аукціонів двосторонніх угод після прийняття змін до Закону.



Low Carbon Ukraine

Policy advice on low-carbon policies for Ukraine

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

Виконавець:



Керівник проекту

Д-р Георг Захманн

zachmann@berlin-economics.com

Проектний менеджер

Іна Румянцева

rumiantseva@berlin-economics.com

www.lowcarbonukraine.com

Tel.: 030 2064 34 64 – 0