

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ЦЕНОВОЙ И ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Елисеева О.А., ИНЭИ РАН, г.Москва

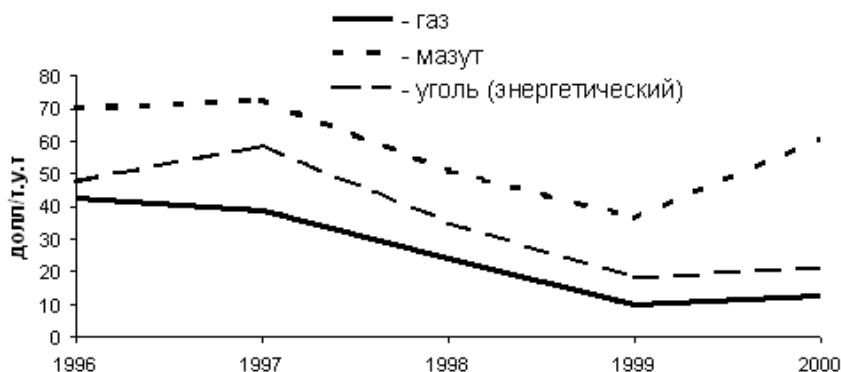
Изменения в ценовой и тарифной политики в газовой отрасли в 2001-2007 гг.

Функционирование газовой отрасли Российской Федерации осуществляется согласно основному законодательному акту по регулированию деятельности естественных монополий – Федеральный закон от 17.08.1995 г. №147 «О естественных монополиях», Указа Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. об «Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий», принятого в развитие положений этого Указа Президента пакета законодательных и нормативно-правовых актов.

Несмотря на наличие законодательной базы за прошедшие годы (более 10 лет) рыночных преобразований в стране так и не созданы условия конкуренции на энергетических рынках. В течение наиболее сложных перестроечных пяти лет 1996-2000 гг. именно за счет газовой отрасли решалась задача сдерживания инфляции (нефтяная и угольная отрасли России с 1992 г. работают в реально конкурентной среде). Оптовые цены газа, действующие с 1 октября 1995 г. повышению не подлежали вплоть до конца 2000 г. В то же время цены на материально-технические ресурсы, потребляемые отраслью, увеличились более, чем в 2,5 раза. Разрыв в ценах приводил к ускоренному росту себестоимости, снижению отраслевой рентабельности (в расчете на внутренний рынок). Ситуация усугубилась дефолтом 1998 г., когда рост курса доллара вызвал увеличение затрат на импортное оборудование, трубы, привел к росту рублевого обслуживания кредитов иностранных банков, платы за транзит экспортируемого газа по территории вне России.

Нарушилось экономически обоснованное соотношение в ценах на топливно-энергетические ресурсы (рисунок 1). Соотношение цен угля, газа и мазута в 1999 г. было на уровне: 1; 0,5; 2,8. В развитых странах Западной Европы, где учитываются затраты и потребительские свойства топлива, соотношение цен находится на уровне: 1; 1,6; 1,7.

Рисунок 1- Динамика цен газа, мазута, угля



Дешевизна газа стала главной причиной необоснованно высокого роста уровня потребления газа – доля газа в ТЭБ в 2000 г. составила 49,6%, а в топливном балансе электростанций Европейской зоны – порядка 70%. Газосбережение имело низкую эффективность.

Сложившаяся система ценообразования в отрасли имела и другие серьезные последствия. На внутреннем рынке широко распространилось перекрестное субсидирование различных категорий потребителей – в число льготных потребителей относились электростанции ФОРЭМ, цены на газ для населения в 2000 г. были в 1,5 раза ниже, чем для промышленных потребителей, розничные цены на сетевой газ для населения в ряде регионов устанавливались ниже затрат на газ.

В условиях убыточности внутреннего рынка финансовое благополучие газовой отрасли и ОАО «Газпром» полностью было связано с конъюнктурой внешних рынков газа. Такая жесткая зависимость от внешних рынков повышает финансовые риски Газпрома и отрицательно влияет на энергетическую безопасность России. Падение цен газа на западных рынках в 1998-1999 гг. (по сравнению с 1997 г.), финансовый кризис в России в 1998 г. и резкое снижение цен (в долларовом исчислении) на внутреннем рынке привели к неустойчивому финансовому состоянию работы предприятий ОАО «Газпром» и газовой отрасли в целом. В отрасли сложилась ситуация, когда без изменения существующих хозяйственных отношений на внутреннем рынке газа невозможным становилось избежать дефицита инвестиционных ресурсов и, как следствия, снижения добычи газа.

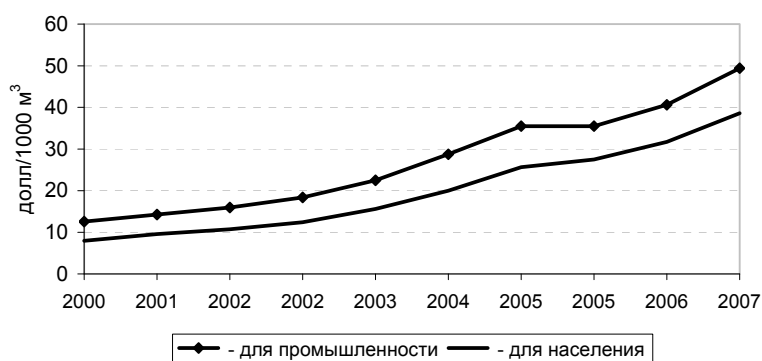
Постановлением Правительства №1021 от 29 декабря 2000 г. «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации» вместе с основными положениями формирования и государственного регулирования цен на газ и

тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации был предусмотрен поэтапный переход от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам. Принятие данного Постановления стало реальным началом по реформированию внутреннего рынка газа, становлению и развитию в газовой отрасли рыночных отношений для обеспечения устойчивого развития газовой отрасли инвестиционными ресурсами с сохранением конкурентоспособности товаропроизводителей и благосостояния населения.

Прежде всего, газ как вид топлива должен был получить достойную ценовую оценку на внутреннем рынке энергоресурсов. С 2000 г. ценовое регулирование в газовой отрасли было направлено на ликвидацию многолетней диспропорции в ценах на топливно-энергетические ресурсы в РФ и обеспечение отрасли финансовыми ресурсами. В соответствии с Временными положениями о госрегулировании дифференцированных оптовых цен на газ (постановление ФЭК от 28.05.1998 г. № 22/1) пересмотр цен Федеральной службой по тарифам, должен осуществляться раз в два года. Однако, принимая во внимание кризисную ситуацию в газовой отрасли решениями Правительства РФ оптовые цены на газ были увеличены с мая 2000 г., января 2001 г., с февраля и с июля 2002 г. и далее ежегодно с января наступающего года (а для населения ещё с апреля 2005 г.). График роста цен приведён на рисунке 2.

За 2001-2005 гг. цена на газ для промышленных потребителей выросла в 3,15 раза, для населения – в 3,33 раза. В Ямало-Ненецком АО с 2006 г. цены для промышленности и населения стали равными.

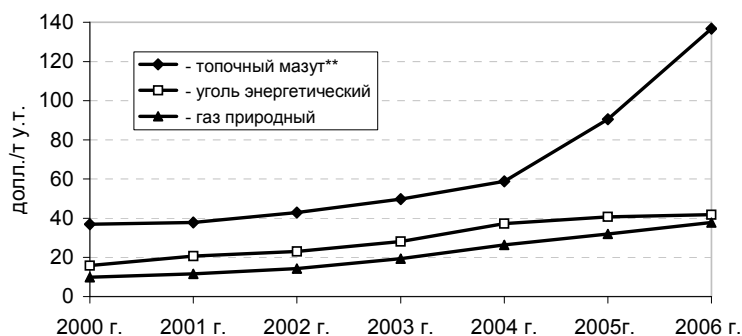
Рисунок 2 – Динамика номинальных цен на газ для промышленности и населения, долл./1000 м³



*) Цены для потребителей центральных областей РФ, в 2000-2003 г. входящих в III ценовую зону; с 2004 г. – в Y зону.

Темпы роста регулируемых оптовых цен на газ, устанавливаемые ФСТ РФ, начиная с 2000 г. стали превышать инфляцию, в то время как ранее было существенное отставание. В результате роста цен на газ соотношение в ценах на уголь-газ по итогам 2006 г. составило 1:0,9 (рисунок 3).

Рисунок 3 – Динамика среднегодовых оптовых цен на конкурентные виды топлива за 2000-2006 гг., долл./ту.т.*



* в сопоставимых долларах 2005 г.

** сдаточная цена НПЗ без налогов

В ценах на мазут в 2004-2006 гг. отмечается беспрецедентный рост, что связано с благоприятной конъюнктурой внешнего рынка на нефть и нефтепродукты и особенностями ценообразования цен на мазут на внутреннем рынке России (практически равны ценам нефти, в то время как в странах Европы порядка 60% от цены нефти). При таких ценах на мазут заменить им газ становится практически не возможным.

С целью большей дифференциации оптовых цен на газ в зависимости от условий добычи и расстояния транспортировки газа до потребителей в 2003-2004 гг. число ценовых поясов было увеличено с 7 до 11. В результате цены на газ для промышленных потребителей, ранее объединённых в третий ценовой пояс, стали различаться от 985 до 1040 руб./1000 м³, для населения – от 773 до 792 руб./1000 м³.

Несмотря на проводимую работу с государственно регулируемыми ценами на газ, к 2006 г. они еще не достигли уровня, который бы обеспечивал рентабельную поставку газа предприятиями ОАО «Газпром» на внутренний рынок с учетом потребительских свойств газа.

Кроме сектора продажи газа по регулируемым ценам, где поставки газа осуществляет ОАО «Газпром» в пределах ЕСГ и собственники изолированных региональных систем газоснабжения – ОАО «Норильскгазпром», ОАО «Якутгазпром», ОАО «Камчатгазпром», ОАО «Сахалингазпром», с началом реформы в сферах естественных монополий

был организован сектор продажи газа по свободным ценам. Поставки на конкурентный сектор имеют право осуществлять независимые производители и поставщики газа. В настоящее время конкурентный сектор удовлетворяет менее четверти российского спроса на газ. Независимые производители газа осуществляют продажи газа по свободным ценам в регионах, прилегающих к местам их добычи. Уровень этих цен ограничивался низким уровнем регулируемых цен на газ, что принимая во внимание повышенные затраты на добычу газа у независимых газодобывающих компаний, так же затрудняло им накопление инвестиционных ресурсов.

В последние годы в формировании цен на газ увеличилась роль тарифов на транспортировку газа. Нормативной основой регулирования тарифов в период 2001-2005 гг. стали утверждённые постановлением Правительства РФ от 29.12.2000 г. №1021 «Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации». За 2000-2005 гг. тариф на транспортировку газа независимых производителей при поставках газа на внутренний рынок вырос в 3,2 раза – с 0,28 долл./1000 м³/100 км до 0,9 долл./1000 м³/100 км.

Основными факторами, повлиявшими на уровень роста тарифов превышающий уровень инфляции, являются увеличение амортизационных отчислений, расходов по арендной плате от дочерних организацией головной компании за используемое ими имущество. Указанный рост связан с проведением ОАО «Газпром» переоценки стоимости имущества и введением в эксплуатацию новых объектов основных средств по регулируемому виду деятельности.

Официальная «Методика расчёта тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам» была утверждена приказом ФСТ России от 23.08.2005 г. №338-э/1 и действует с учётом изменений и дополнений, касающихся расчёта товарно-транспортной работы при транспортировке газа, торгуемого с применением биржевых технологий. Новым при расчете тарифов стал учет всего объёма бизнеса в газовой отрасли. Рассчитывается товаро-транспортная работа (ТТР) по газу: – добываемому ОАО «Газпром» (субъект регулирования) и его аффилированными лицами; – добываемому независимыми организациями; – по транзитному газу. Учитываются как поставки газа на внутренний рынок, так и в страны СНГ и дальнего зарубежья, а также расход газа на собственные нужды и технологические потери. Новым в расчетах стала также возможность применения двухставочной структуры тарифа, который формируется из ставки за пользование магистральными газопроводами (плата за мощность) и ставки за совершаемую работу по перемещению газа (ставка за перемещение).

В настоящее время приказом ФСТ России от 28 июля 2006 г. №151-э/1 «О тарифах на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам ОАО «Газпром» для независимых организаций» установлено:

- 35 зон входа (из них 14 сформированы на базе точек подключения к газотранспортной системе крупных месторождений, 7 – на базе небольших местных месторождений, 14 – на базе подземных хранилищ газа (ПХГ), 3 – на базе точек пересечения газотранспортной системы границы Российской Федерации;
- 96 зон выхода (из них 65 сформированы на базе субъектов Российской Федерации, 15 – на базе точек пересечения газотранспортной системой границы Российской Федерации, 14 – на базе ПХГ).
- 3 зоны входа и выхода на базе балансовых пунктов, в которых осуществляется торговля газом на электронной торговой площадке ООО «Межрегионгаз» (компрессорные станции Надым, Ягельная и Вынгапуровская).

Топология ЕСГ учтена в Методике также расчётом ставки по транспортировке газа потребителям для случаев, когда не установлены конкретные зоны входа и выхода. Для расстояния от транспортировки газа от 10 км до 4 680 км (с шагом в 10 км) определена ставка за пользование, которая изменяется от 14,11 руб./1000 м³ до 970,31 руб./1000 м³ (по мере роста дальности транспортировки рост ставки уменьшается).

Использование всего масштаба бизнеса газовой отрасли позволяет снизить затраты по внутреннему рынку и одновременно провести оптимизацию соотношения точек входа и точек выхода для удобства обслуживания процесса продаж и создания равных условий для производителей, транспортировщиков и потребителей. Количество точек входа может варьироваться, но в рамках правил, установленных в Методике, и с учётом развития рыночных механизмов на газовом рынке (освоение новых месторождений, условий доступа к ГТС, создания региональных систем и т.д.).

В результате изменения принципов формирования тарифов его доля в установленной оптовой цене на газ в 2005-2007 гг. изменилась (таблица 1).

Таблица 1 – Доля затрат на транспортировку газа в оптовой цене на газ для промышленных потребителей по федеральным округам РФ, долл./1000 м³

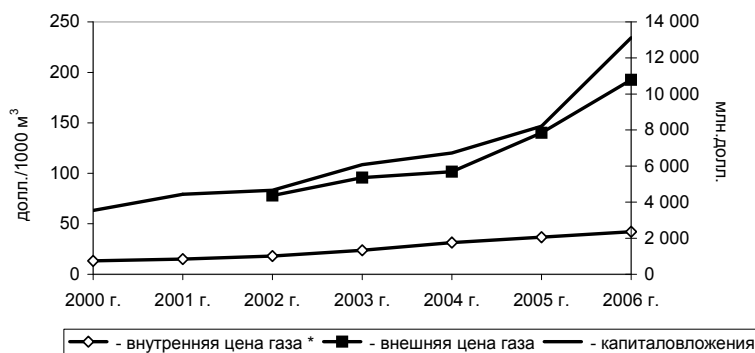
Субъекты Российской Федерации	2005 г.			2007 г.		
	Оптовая цена на газ, долл./1000 м ³	Затраты на транспортировку, долл./1000 м ³	Доля в цене, %	Оптовая цена на газ, долл./1000 м ³	Затраты на транспортировку, долл./1000 м ³	Доля в цене, %
Центральный ФО	39.54	23.6	59.7	55.53	33.38	60.1
Южный ФО	40.99	33.9	82.7	57.94	40.24	69.5
Уральский ФО	35.69	12.32	34.5	50.12	17.79	35.5
Сибирский ФО	36.75	11.76	32.0	40.58	17.02	41.9

Расчеты ИНЭИ РАН

Итоги развития газодобывающей отрасли

Проведенная работа в ценообразовании на газ для потребителей внутреннего рынка газа, а также высокий уровень цен на европейском рынке привели к положительным результатам в развитии газовой отрасли России. Объем капиталовложений по отрасли увеличился в 2005 г. в 2,7 раза по сравнению с уровнем 2000 г., в 2006 г. – в 4,4 раза, в том числе в добычу газа в 2,6 и 3,1 раза, в транспортировку – 2,5 и 5,3 соответственно по годам (рисунок 4).

Рисунок 4 – Динамика роста внутренней и внешней цены на газ и капиталовложений в отрасль



* для Центрального района РФ

ОАО «Газпром», который является не только ведущим производителем газа, но и гарантом надежного и стабильного газобеспечения страны – упрочил финансовое положение. Общество консолидировало свои активы, либерализовало рынок акций. С 2000 г. по

2006 г. доля долгов по отношению к активам компании уменьшилась с 17 до 9%, рентабельность продаж возросла с 18 до 31,7%. Полученная прибыль с продаж на внешнем и внутреннем рынка позволила выполнить намечаемую по годам инвестиционную программу, покрыть долговые обязательства и увеличить объем дивидендов, выплачиваемых на одну акцию, с 0,44 руб. в 2000 г. до 2,54 руб. в 2006 г.

Добыча газа по стране возросла: в 2005 г. увеличилась на 57 млрд.м³, в 2006 г. – на 72 млрд.м³ по сравнению в 2000 г., в том числе предприятия ОАО «Газпром» увеличили добычу на 24,7 и 32,8 млрд.м³ соответственно. В общероссийской добыче доля независимых производителей возросла с 10,4% 2000 г. до 14,6% в 2005 г. и 15,3% в 2006 г. (таблица 2).

Таблица 2 – Добыча естественного газа в России, млрд.м³

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Всего РФ	583,9	581,1	594,9	620,2	633,5	641,0	656	654
Прирост + Падение-		-2,7	+13,7	+25,3	+12,5	+7,5	+15	-2
Из всей добычи:								
ОАО «Газпром»	523,2	512,0	521,9	540,2	545,1	547,9	556,0	550,1
ВИНК	31,0	32,2	34,8	38,9	44,9	48,9	59,8	58,7
в т.ч. Роснефть	5,6	6,1	6,4	7,1	9,4	13,0	13,6	15,5
Независимые производители*	30	36,9	38	41,1	44,7	44,5	40,2	45,2
в т.ч. НОВАТЭК	2,9	6,9	11,6	17,8	20,5	25,3	28,7	28,5

*по данным ГКС России, в структуре соответствующего года

Основным газодобывающим районом страны является Надым-Пур-Тазовский район Ямало-Ненецкого автономного округа (86,5% добычи страны). При этом три месторождения – Уренгойское, Ямбургское и Заполярное обеспечивают в настоящее время около 70% добычи газа в России. Однако основные, длительное время разрабатываемые крупнейшие месторождения, находятся в стадии падения добычи. Так, за пять лет добыча только по четырём разрабатываемым месторождениям снизилась почти на 130 млрд.м³, из них на 53% за счёт Уренгойского месторождения. Для компенсации сокращения добычи компания ввела в разработку кроме Заполярного (выведено на проектный уровень отбора газа в 100 млрд.м³ на сеноманском комплексе), новые, небольшие по запасам месторождения – Вынгайхинское и Еты-Пуровское с суммарной добычей в 20 млрд.м³, Песцовое (около 27 млрд.м³) и Береговое (11 млрд.м³) месторождения, новые площади на Ямбургском и Уренгойском месторождениях – Таб-Яхинская, Ен-Яхинская, Анерьяхинская суммарной проектной добычей около 12 млрд.м³ в год.

Тюменская область является основным районом деятельности и независимых производителей газа. В 2005 г. здесь было добыто 76,8% от всей

добычи газа НПП, в том числе почти 77% попутного нефтяного газа России. За пятилетку доля НПП в обеспечении добычи газа по области увеличилась почти в 2 раза (до 13,2%).

Перспективы развития отрасли сопряжены с рядом серьезных проблем.

При корректировке Энергетической стратегии России до 2020 г. и пролонгации её до 2030 г. перед газовой отраслью России ставится задача увеличения уровня добычи газа по сравнению с 2000 г. на 17% к 2015 г. и почти в 1,4 раза к 2030 г. Стародействующие газодобывающие районы с такой задачей не справятся. Так, только на четырёх крупнейших месторождениях (Уренгойском, Ямбургском, Медвежьем и Оренбургском) при сокращении добычи в перспективе в среднем на 6,5-7,5% в год, добыча может уменьшиться к 2015 г. до 75-100 млрд.м³, то есть в 2,5-3,5 раза.

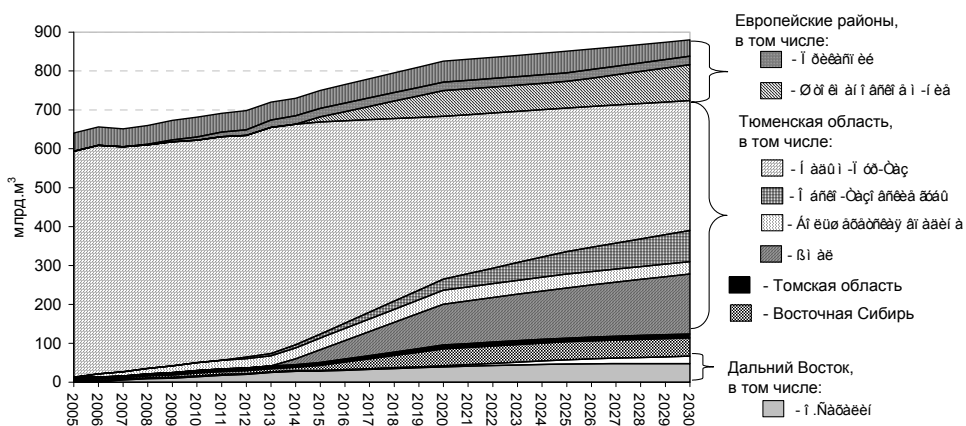
Для компенсации падения добычи на действующих месторождениях-гигантах потребуются освоение до 2020 г. ресурсов перспективных новых газодобывающих районов Тюменской области – акватории Обско-Тазовских губ, Большехетской впадины, п-ва Ямал, ресурсы которого в долгосрочной перспективе сделают ямальский газ определяющим в газовом балансе страны.

В Европейской части в традиционных районах добыча газа будет сокращаться. В Оренбургской области в результате отработки запасов Оренбургского ГКМ добыча уже к 2020 г. снизится до 17-18,5 млрд.м³ с тенденцией дальнейшего падения. На Астраханском месторождении добыча газа вследствие экологических ограничений сохранится на уровне 12 млрд.м³ в 2020-2030 г. г.

Значительные перспективы связываются с вводом на шельфе Баренцева моря уникального по запасам Штокмановского месторождения (запасы по категориям C₁+C₂ составляют 3,8 млрд.м³) и с развитием газодобычи на шельфе Каспийского моря, где осуществляет деятельность ОО «ЛУКОЙЛ».

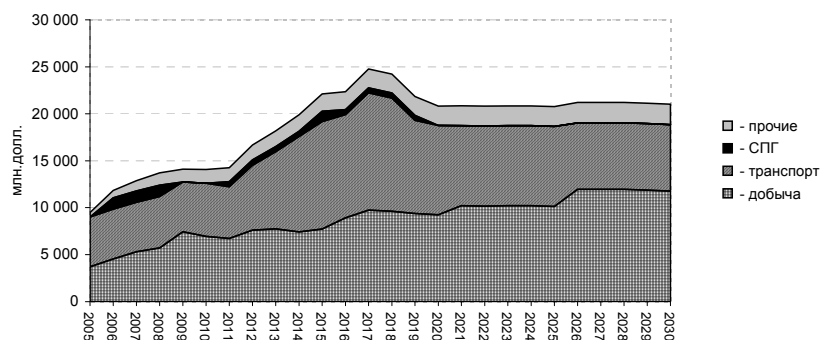
В Сибирском и Дальневосточном ФО намечается существенный рост добычи на базе ресурсов новых газодобывающих баз – Красноярской, Иркутской, Якутской и Сахалинской. В новых регионах в 2015 г. должно добываться 151,5 млрд.куб.м или 20% газа страны, в 2030 г. – 494 млрд.м³, из них на востоке страны – 23%. (рисунок 5).

Рисунок 5 – Структура добычи газа



Размещение новых газодобывающих баз в северных районах страны предопределяет большие объемы затрат на их освоение, как непосредственно в организацию добычи, так и в строительство газотранспортной системы (рисунок 6).

Рисунок 6 – Необходимые капиталовложения в газовую отрасль России



Реализация возникающих перед отраслью задач и её успешное развитие и, особенно ОАО «Газпром», сталкиваются с необходимостью преодоления серьезных рисков, обусловленных, во-первых, угрозой

недостаточного финансирования предстоящих гигантские капиталовложений и, во-вторых, обеспечением рациональности затрат.

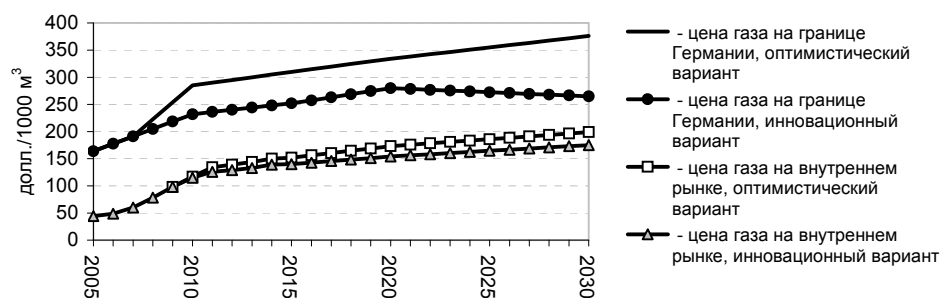
Уменьшению риска недофинансирования отрасли будут способствовать базовые условия. Это, с одной стороны, сложившиеся в последние годы и ожидаемые в будущем высокие цены на нефть и газ на мировых рынках (рисунок 8). С другой – решение правительства России от 30 ноября 2006 г. о пятилетней программе либерализации рынка газа. Исходя из этой программы, регулируемый рынок за пять лет к 2011 г. для промышленности сократится до нуля.

При этом изменение регулируемых цен на газ должно осуществляться по следующему графику:

- в 2007 году рост на 15% (до 50,6 долл./1000 м³);
- в 2008 году рост на 25% (до 63,3 долл./1000 м³);
- в 2009 году цены должны вырасти дважды, а всего за год на 27,7% (от 86,3 долл./1000 м³);
- в 2010 году рост намечается также дважды – на 13 и 12% (всего до 108 долл./1000 м³);
- с 2011 г. целевая цена на газ будет устанавливаться как равноэффективная с ценами экспорта (net back prices) или с конкурирующими собственными энергоресурсами. ФСТ России должна была подготовить проект постановления по формуле цены, которая начнёт действовать через четыре года (с 2011 г.).

Для населения переход на рыночную формулу цены будет равномерно растянут до 2015 г., то есть составит 10 лет. Ожидаемая динамика внешних и внутренних цен приводится на рисунке 7.

Рисунок 7 – Прогнозируемая динамика цен на газ на внешнем и внутреннем рынках



* до 2010 г. включительно расчет по принятой динамике цен. С 2004 г. – по равной эффективности с ценами Европейского рынка.

Тем не менее, одной ценовой политикой проблему не решить: необходимые капиталовложения не удастся обеспечить только за счёт собственных источников – за перспективный период потребуется привлечение до 150 млрд. долларов (то есть трети всех инвестиций) извне, что создаёт определённые угрозы финансовой устойчивости российских газовых компаний¹. Эти угрозы существенно возрастут в случае снижения мировых цен на нефть и природный газ. Реализация не верхнего, а нижнего (из показанных на рисунок 7) ценового прогноза запустит худший сценарий социально-экономического развития страны с сокращением роста ВВП в 1,4 раза, замедлением увеличения энергопотребления и (в меньшей мере) спроса на газ. Экспорт «голубого топлива» упадёт на 15-20%, а его добыча – на 10-15% даже при жёстком контроле издержек в отрасли. Снижение цен на газ может сказаться на энергетической безопасности страны.

Большой риск для газовой отрасли создадут, как ни странно, и слишком высокие цены на нефть. Во-первых, увеличится стоимость всех инвестиционных проектов, в том числе и газовых. Это, в свою очередь выдвинет очень жёсткие требования к эффективности капитальных вложений из-за неизбежного при дорогой нефти роста затрат на добычу и транспортировку газа.

Сохранение «привязки» цен на газ к цене на нефть и полная либерализация внутреннего рынка газа резко поднимут внутренние цены на газ (относительно принятых в Энергетической стратегии для умеренного и благоприятного сценариев) и могут привести к потере устойчивости многих промышленных потребителей газа. Поэтому обоснование приемлемой для производителей и потребителей динамики сокращения регулируемого и роста конкурентного секторов рынка при различной формуле формирования цен на газ на внутреннем рынке является одной из ключевых проблем реформы внутреннего рынка газа.²

Основными способами снижения рисков и обеспечения устойчивого развития газовой отрасли (и в значительной мере всей отечественной экономики) становится эффективное управление затратами и выбор рациональной принципа ценообразования на газ при развитии рыночных отношений в газовой отрасли России.

¹ А.Макаров «Сверяясь с будущим», Нефть России, №2, 2008 г.

² Елисеева О. А., Малахов В. А., Макаров А. А., Шапот Д. В. «Обоснование основных параметров конкурентного сектора российского рынка газа», Российское газовое общество, «Газовый бизнес», 2006 г., март-апрель.

Сведения об авторе:
Елисеева Ольга Алексеевна
Место работы: Институт энергетических исследований
Российской академии наук
Должность: заведующий лабораторией
Ученая степень: кандидат экономических наук
Звание: старший научный сотрудник
Адрес для переписки: 117186, г. Москва, ул. Нагорная, д.31, корп.2
Номер телефона: 137-87-92
Факс: 8-499-135-88-70
Адрес электронной почты: gasgroup@rambler.ru