

## Риски внедрения новой модели рынка тепловой энергии

К.э.н. И.А. Долматов, директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, г. Москва

**В** основу новой модели рынка тепловой энергии, которая устанавливается распоряжением Правительства РФ № 1949-р от 2.11.2014 г. «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии», заложено много перспективных идей. Подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в закон о теплоснабжении. Вопрос о том, как будет происходить дальнейшее развитие новой модели рынка теплоснабжения, крайне важен сегодня. В настоящей статье рассмотрим основные риски внедрения новой модели рынка тепловой энергии.

Сегодня не являются редкостью случаи, когда тарифы на тепловую энергию достигают 4 тыс. руб./Гкал, а иногда их уровень доходит и до 15 тыс. руб. При этом многие из теплоснабжающих предприятий применяют далеко не самое эффективное оборудование, а производительность труда находится на низком уровне.

Первый аспект внедрения новой модели – это ценовые последствия (см. рис.). В тех системах теплоснабжения, где цена на тепловую энергию выше уровня «альтернативной котельной», модель сигнализирует о том, что действующий тариф следует «заморозить» и необходимо решать вопрос по модернизации системы теплоснабжения. Индикатор в виде цены «альтернативной котельной» дает четкий и ясный сигнал региональным администрациям к принятию мер, направленных на повышение эффективности работы таких предприятий. Но придут ли туда инвесторы, особенно в небольшие населенные пункты? И почему их не было там до последнего времени?

В тех системах теплоснабжения, где цена «альтернативной котельной» ниже действующего

тарифа, существует риск, что у потребителя существенно возрастут расходы на оплату тепловой энергии. В настоящее время наблюдается тенденция к увеличению неплатежей как за электроэнергию, так и за теплоснабжение. При этом дополнительное повышение тарифов может привести к еще большему росту неплатежей.

Второй аспект – ответственность. С одной стороны, мы наблюдаем наличие ответственного за функционирование системы теплоснабжения в виде единой теплоснабжающей организации (ЕТО). С другой стороны, в модели необходимо предусмотреть механизмы по предупреждению недобросовестной деятельности со стороны ЕТО как монополиста, и остается вопрос о смене ЕТО в случае возникновения такой необходимости. Данные механизмы пока находятся в проработке.

Третий аспект касается участия ТЭЦ на рынке тепловой энергии. С одной стороны, ТЭЦ – это наиболее эффективный способ выработки электрической и тепловой энергии. В Федеральном законе «О теплоснабжении» прописана необходимость приоритетной загрузки ТЭЦ. С другой стороны, затраты на производство тепла на теплоэлектростанциях существенно ниже, чем себестоимость выработки тепловой энергии на котельных. Насколько оправданно то, что в рамках новой модели рынка в системах с комбинированной выработкой электрической и тепловой энергии потребитель будет платить за теплоэнергию в пределах цены «альтернативной котельной»? Должен ли потребитель получить «выигрыш» в цене от производства тепловой энергии на ТЭЦ? На наш взгляд, должен. В каком масштабе? Пока на этот вопрос нет ответа. Вероятнее всего, должна быть предусмотрена скидка к цене «альтернативной котельной».

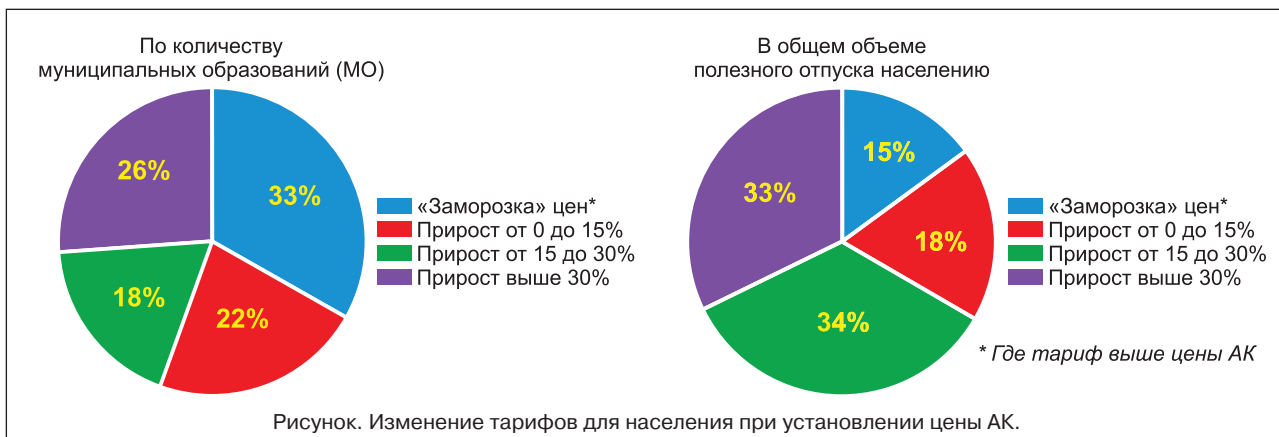


Рисунок. Изменение тарифов для населения при установлении цены АК.

Следующий аспект связан с формой собственности теплоснабжающих организаций. В России в настоящее время в секторе теплоснабжения функционирует много МУПов и ГУПов. На наш взгляд, для того, чтобы создать инвестиционно привлекательную отрасль, нужно начинать с акционирования этих предприятий.

Вернемся к анализу ценовых последствий внедрения новой модели рынка теплоснабжения. На рис. представлено изменение тарифов для населения при одновременном установлении цены «альтернативной котельной». По прогнозам, в 33% муниципальных образований произойдет «заморозка» тарифов, в 26% – цены на тепло вырастут более чем на 30%. Данные оценки выполнены на основе предварительного расчета цены «альтернативной котельной» для 500 муниципальных образований, произведенного НП «Совет производителей энергии» в сентябре 2014 г. Вместе с тем, в настоящее время точного расчета цены «альтернативной котельной» нет, идет обсуждение методики и параметров расчета.

Представляется целесообразным апробировать модель «альтернативной котельной» в ряде субъектов Российской Федерации: там, где текущие тарифы выше уровня цены «альтернативной котельной», и там, где ожидается существенный рост тарифов. Ценовые последствия, конечно, можно минимизировать за счет социальной поддержки населения. При этом важно оценить, насколько возрастут бюджетные обязательства в различных регионах Российской Федерации с учетом ограничения роста оплаты граждан за коммунальные услуги.

Не исключено, что уровень цены «альтернативной котельной» не сможет обеспечить модернизацию систем теплоснабжения. Уровень цены «альтернативной котельной» можно было бы варьировать в сторону увеличения, если региональный орган регулирования примет решение о том, что текущий уровень цены не позволяет привлечь инвестиции в необходимом объеме. При этом важно рассматривать все возможные сценарии и учитывать различия в технико-экономическом состоянии объектов в сфере теплоснабжения и финансовом состоянии предприятий. При запуске эксперимента во всех субъектах Российской Федерации обязательно будет наблюдаться дифференциация цен по регионам. Необходимо разбирать частные случаи, чтобы выработать конкретные рекомендации по данному вопросу.

На сегодняшний день не определены параметры контроля и мониторинга деятельности ЕТО со стороны государства. Они должны содержать требования по реализации инвестиционных программ, состоянию расчетов с поставщиками с точки зрения задолженности. Проблема задол-

женности со стороны теплоснабжающих организаций перед газовиками существенная. Задолженность за газ в системе теплоснабжения составляет более 100 миллиардов рублей. И эта проблема на данный момент не решена.

Остановимся еще на одной проблеме – определении показателей надежности и качества теплоснабжения. Отметим, что введение данных показателей в электроэнергетике носит формальный характер. При этом требования к показателям надежности и качества, а также другим технико-экономическим показателям должны быть зафиксированы документально (либо в рамках схемы теплоснабжения, либо в соглашении с регионом/муниципальным образованием). На следующем этапе необходим механизм контроля через раскрытие информации и через регулярные проверки. Также требуется предусмотреть финансовую и другую (персональную) ответственность за неисполнение обязательств.

Кроме того, возможна ситуация, в которой в рамках договоров о предоставлении мощности уже построен новый энергоблок. При этом все инвестиции заложены в ДПМ. Рынок тепловой энергии эти инвестиции возмещать не должен, потому что в данном случае инвестор получит двойную прибыль. Остается открытым вопрос о целесообразности перехода на модель «альтернативной котельной» в системах теплоснабжения, в которых в настоящее время отсутствует потребность в инвестициях. По нашему мнению, при переходе на новую модель в системах теплоснабжения либо должна быть предусмотрена скидка к цене «альтернативной котельной», либо должны существовать гарантии того, что средства будут направлены на обновление тепловых сетей.

При этом остается важным вопрос: кто будет назначен ЕТО? Если ЕТО назначена компания, управляющая объектами комбинированной выработки, а тепловые сети эксплуатирует другая компания, закономерен вопрос: будут ли стимулы у ЕТО инвестировать в активы, которые ей не принадлежат? Наблюдается явное противоречие с тем, чтобы ЕТО было заинтересовано в развитии тепловых сетей, которые ей не принадлежат.

Существует проблема наличия перекрестного субсидирования между электрической и тепловой энергией в случае комбинированной выработки. Возникает вопрос – как в случае внедрения новой модели рынка в сфере теплоснабжения отреагирует рынок электрической энергии?

Обратимся к вопросу акционирования муниципальных предприятий. Сейчас в проекте федерального закона предусмотрена «скидка» в размере 20% по отношению к цене «альтернативной котельной» для ЕТО, владеющих объек-

тами на праве хозяйственного ведения. Эта мера, по замыслу Министерства энергетики РФ, направлена на стимулирование процесса акционирования предприятий. Но она может привести и к обратному эффекту. Местная администрация будет считать, что управление в сфере теплоснабжения более эффективно осуществляется МУП, а не акционерным обществом, потому что цена тепловой энергии в данном случае будет ниже. Поэтому данная мера в явном виде не работает. Необходимо в целом решать проблему эффективности управления и акционирования муниципальной собственности, и целесообразно до перехода на целевую модель рынка разработать и ввести более действенные законодательные меры, стимулирующие глав местных администраций к акционированию МУП.

Резюмируя вышесказанное, считаем необходимым отработать новую модель рынка на территории нескольких пилотных регионов, проанализировать все возможности и угрозы.

Как бы мы не относились к этой модели (есть разные мнения сторон: Минэнерго РФ активно

эту идею поддерживает, некоторые стороны считают нецелесообразным введение новой модели), точка принятия решения уже пройдена. Модель одобрена Правительством РФ и подлежит реализации. При этом до настоящего времени не сформулированы показатели эффективности и результативности реализации новой модели рынка – количественные ключевые показатели результативности, по которым впоследствии можно будет оценить успешность проводимой реформы. В дорожной карте в числе целевых результатов внедрения модели прописаны: повышение инвестиционной привлекательности, снижение перекрестного субсидирования и ряд других. Необходимо более четко обозначить желаемые результаты на основе системы показателей, таких как объем инвестиций в сфере теплоснабжения, доля комбинированной выработки в производстве тепла, доля финансово устойчивых ТСО, снижение аварийности, процент потерь и прочие. В этом случае станет возможным оценить эффективность модели через 3-5 лет.



открытый «Каталог энергосберегающих технологий»

статьи по энергосбережению и энергоэффективности

нормативно-правовые документы в области энергосбережения

новости, интервью, обзоры и много другой полезной информации

Бесплатная подписка на ежемесячный электронный журнал по энергосбережению «ЭНЕРГО СОВЕТ».

Журнал рассылается на 20 000 электронных адресов руководящих работников администраций муниципальных образований, центров энергосбережения, предприятий и коммерческих компаний.

<http://www.energsovet.ru>