

Рынок тепловой энергии: реформе быть?



Татьяна Бородина,
аналитик портала
«ЖКХ Контроль»

Очевидно, что рынок тепловой энергии нуждается в реформировании. Проблема обсуждается не один год, однако кардинальных изменений до сих пор не видно. Эксперты говорят о необходимости ухода от прямого государственного регулирования всех отношений в отрасли. Обсуждают целевую модель рынка тепловой энергии, которая, кажется, должна кардинально изменить ситуацию. Федеральный портал «ЖКХ Контроль» (communal-control.ru) провел исследование мнений участников рынка о мероприятиях для выхода из сложившейся ситуации. Исследование проводилось в течение второй половины февраля и весь март 2016 г. Было получено 148 комментариев от 48 руководителей генерирующих, тепловых организаций. Также в исследовании приняли участие чиновники и общественные деятели.

Тарифное регулирование

Одной из самых важных тем в ходе исследования было изменение методики тарифного регулирования на рынке тепловой энергии. «За» изменения высказались 20 из 24 респондентов.

«Уровень потерь в теплосетях достигает 20–30%, что практически в четыре раза выше, чем в Европе, – говорит генеральный директор группы «Т Плюс» Борис Вайнзихер. – При этом около 30% жителей многоквартирных домов в нашей стране жалуются на недостаток тепла. Решить все эти проблемы можно лишь за счет серьезных частных инвестиций, важнейшей предпосылкой для привлечении которых является отказ от 100% регулирования. Именно с такой инициативой выступает Минэнерго, предлагая новую модель рынка тепла. Эта модель подразумевает переход от полностью регулируемого тарифа к ценообразованию по методу “альтернативной котельной”. Главным итогом реформы станет появление понятной и прозрачной ценовой перспективы в отрасли. Это позволит производителям тепла осуществлять долгосрочное планирование инвестиционных процессов и обеспечит приток частных средств в проекты по модернизации инфраструктуры».

Давно выступают за изменение тарифной политики и в ОАО «Фортум». Заместитель генерального директора компании Парвиз Абдушукуров отметил, что номинально существует четыре метода регулирования, три из которых построены на принципе индексации достигнутых тарифов, а четвертый – метод сравнения аналогов – не готов к полноценному применению.

«Применяемые подходы и методики тарифного регулирования устарели, – уверен П. Абдушукуров. – В основе действующей модели ценообразования лежит метод “затраты плюс”. Чем выше издержки, тем выше необходимая валовая выручка. В результате выигрывают самые неэффективные компании. Система и принципы тарифного регулирования провоцируют рост издержек. Необходимо как можно скорее уходить от принципа “затраты плюс” к подходам бенчмаркинга. Именно это предполагает модель “альтернативной котельной”: установить предельную стоимость тепла на уровне современного и эффективного источника и выше этой цены не повышать тариф на тепло. Создание прозрачной регуляторной среды способно решить задачу привлечения инвестиций. Сегодняшнее состояние и декларации о том, что уже приняты долгосрочные тарифные решения, есть не что иное, как декларации. Это еще больше усугубляет ситуацию, так как дезориентирует весь рынок теплоснабжения».

Заместитель генерального директора по сбыту, член Правления ПАО ТГК-14 Юрий Дорфман считает, что при методе «альтернативной котельной» условия игры для любого инвестора и потребителя прозрачны и понятны на достаточно длительный период вперед. Соответственно, работа в этой сфере всем сторонам становится более понятной и прогнозируемой.

«На сегодняшний день сфера теплоснабжения зарегулирована настолько, что никто не может сделать шаг ни вправо, ни влево, но самая большая проблема, что правила игры меняются каждый день, – пояснил Ю. Дорфман. – В связи с этим долгосрочную стратегию построить невозможно. Без долгосрочной стратегии не спланировать нормальную работу. А без планирования нормальной работы невозможно выстраивать нормальный бизнес. Нам кажется, что менять методику нужно, и метод “альтернативной котельной” хорош, но попытки его внедрения уже столкнулись с некоторыми проблемами, поэтому необходимо эту модель правильно проработать. Ее внедрение поможет развитию теплоэнергетики».

В отрыве от рыночных механизмов

О необходимости законодательного изменения тарифного регулирования на рынке тепловой энергии говорил и директор дивизиона «Тепло» ООО «Сибирская генерирующая компания» Игорь Максимов.

■ Отрасль теплоэнергетики на сегодня недофинансирована на 2,5 трлн руб. В числе основных проблем – отсутствие инвестиций, стремительное ухудшение надежности и качества теплоснабжения, старение оборудования и недовольство потребителей ростом цен.

«Теплоснабжение на сегодня осталось чуть ли не единственной отраслью, живущей в отрыве от рыночных механизмов, – пояснил он. – Переход к методу регулирования по принципу “альтернативной котельной” мог бы устранить данный пробел. Текущая система тарифообразования не дает возможности инвестировать в отрасль, тормозит ее развитие и не способствует повышению эффективности. Существующая на данный момент система тарифообразования в теплоснабжении “затраты плюс” провоцирует увеличение издержек, так как больший тариф получают те, кто больше тратит. В такой ситуации котельные с более высокими тарифами вытесняют с рынка высокоэффективные ТЭЦ. Использование метода “альткотельной” как раз могло бы устранить данный перекосяк и обеспечить более справедливые условия для когенерации. Единые правила определения цены для всех участников рынка, во-первых, будут способствовать повышению внутренней эффективности теплоснабжающих организаций, а во-вторых, стимулировать вкладывать средства в развитие и улучшение системы теплоснабжения. Переход на регулирование по методу “альтернативной котельной” дал бы возможность потенциальным инвесторам просчитать, сколько средств и за какой период они смогут получить на определенной территории, а значит, и планировать долгосрочные вложения, следовательно – развивать отрасль».

Необходимость изменения тарифного регулирования для привлечения инвестиций в теплоэнергетику отметил директор по энергосбытовой деятельности ОАО «ТГК-2» Валерий Маковский. Он добавил, что, в частности, переход на применение двухставочного тарифа на тепловую энергию позволит снизить затраты предприятий, эффективно использующих тепловую мощность, и повысить экономическую устойчивость ресурсоснабжающих организаций. Одобрил В. Маковский и метод «альтернативной котельной». Заместитель генерального директора ОАО «Генерирующая компания» Олег Зверев считает, что «альткотельная» была бы уместна не столько как метод регулирования, но в первую очередь как метод определения предельного уровня конечного тарифа. Ведь любой «производитель хотел бы, чтобы при определении цены на его товар в полной мере учитывались все производимые затраты и необходимые инвестиции».

Баланс интересов

О несовершенстве существующей системы говорили практически все руководители организаций, связанных с тепловой энергией. Причем, генеральный директор МУП «Уфимские инженерные сети» Максим Петров отметил, что нужно решить ряд проблем до внедрения метода «альтернативной котельной».

«Метод должен определять предельный уровень тарифа для конкретного города или региона, – пояснил М. Петров. – Структура затрат, включаемая в тариф, должна быть прозрачной по каждой статье и не допускать двоякого толкования. Необходимы ясные, понятные для обеих сторон правила, которые позволят договариваться сторонам. Иначе все сведется к тому, что монополист воспользуется своим положением и по всем потребителям установит максимальный уровень».

Также руководитель «Уфимских инженерных сетей» считает, что для действенности нового метода необходимо внесение кардинальных изменений в законодательство о теплоснабжении в части принятия мер со стороны продавца в случае неоплаты. «Возможна такая ситуация, когда стороны не договорились по цене, а отпуск тепла нельзя прекратить (по действующему законодательству на большинство групп потребителей), соответственно, продавец будет нести расходы, не получая вообще никакой компенсации», – предупредил М. Петров.

Генеральный директор ГУП «Брянсккоммунэнерго» Игорь Литвинов отметил, что в настоящее время при тарифном регулировании в большей степени учитывается вопрос влияния роста тарифов на конечных потребителей, но при этом игнорируется тяжелое финансовое состояние предприятий, которые вынуждены работать в условиях крайней ограниченности средств из-за недостаточности установленных тарифов. В результате не соблюдается баланс экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей. Данная система тарифообразования уже привела к банкротству ряда теплоснабжающих предприятий на территории Брянской области. При этом действующие предприятия работают в условиях близких к предбанкротному состоянию.

И. Литвинов, впрочем, считает, что вопрос все-таки не в действующей методике тарифного регулирования, а в ее фактическом механизме реализации: «Предлагаемая новая



модель тарифного регулирования подразумевает переход от полностью регулируемого тарифа к ценообразованию по методу "альтернативной котельной", но по сути ограничения сохраняются. Данная модель, по нашему мнению, будет выгодна крупным поставщикам, работающим в комбинированном режиме выработки, но может стать губительной для котельных».

Сверхнормативные показатели

«Сейчас мы работаем якобы по нормативным показателям, которые на самом деле таковыми не являются, – заявил заместитель директора МУП Костромы "Городские сети" Игорь Назаров. – Если ничего не изменится, то через год-два – кто сколько выдержит, предприятие может обанкротиться и все – коммерческий интерес у частных пройдет. Частник "хапнет" деньги и скроется. А нам придется бежать за помощью в муниципалитет».

Высказывались и мнения против каких-либо перемен. Например, заместитель директора МКП «Воронежтеплосеть» Виктор Сазыкин опасается, что саморегулирование может привести к непредсказуемым результатам. «При нынешней системе по крайней мере видны статьи расходов, – говорит он. – Можно посмотреть постатейные затраты, понятные людям. Сейчас этот процесс хоть как-то контролируется. Что будет при саморегулировании – трудно сказать...»

Встречались и другие крайности, когда руководители заявляли, что просто саморегулирование мало. Нужно еще убрать предельный индекс.

«Если предельный индекс останется, то саморегулирование – это перекалывание со статьи на статью, – сказал заместитель генерального директора МУП "Теплоэнерго" Великого Новгорода Георгий Поплавский. – Мы же зависимы в тарифах от воды, от электроэнергии, от газа. Надо, чтобы все было пропорционально. Если отдать на саморегулирование, но оставить предельный индекс, то это не решит ситуацию. Я думаю, что реальнее надо подходить, вообще без индекса. Или, если его оставить, то подходить индивидуально, с разным уровнем для различных предприятий, определяя при этом средний индекс по региону».

Единая тепловая организация

Второй по количеству отзывов оказалась идея о централизации организаций тепло-

снабжения, создании ЕТО. Предполагается, что в результате объединения системы теплоснабжения возникает перспектива снижения затрат. Кроме того, это единый центр ответственности, в том числе социальной, перед жителями. Получая единый предельный тариф, такая теплоснабжающая организация будет закупать ресурс у тех, кто производит тепло дешевле. Дорогие производители, которым не выгодно продавать энергию по такой цене, просто уйдут с рынка. В итоге это скажется и на замедлении темпов роста тарифов.

Большинство руководителей, принявших участие в исследовании федерального портала «ЖКХ Контроль», эту идею поддержало. 24 «за» и лишь пять «против».

«Единая тепловая организация – это лучше, чем множество таковых, поскольку даже если их на территории одного региона, муниципалитета будет много – никакой конкуренции в этом нет, – сказал заместитель генерального директора по сбыту, член Правления ПАО ТГК-14 Ю. Дорфман. – Все равно потребитель один, источник один, сеть одна. Когда все сосредотачивается в единых руках, то есть возможность получить организацию, которая умеет обслуживать, эксплуатировать, ремонтировать. Второе – есть возможность снизить затраты за счет масштаба. Кроме того, это единый центр ответственности. Это мощная, сильная организация, которая может обеспечить эксплуатацию, ремонт сетей, контакт с потребителем. Кроме того, она может обеспечить социальную ответственность. В том числе перед жителями, перед руководством. Мы считаем, что, конечно, единая теплоснабжающая организация – это механизм правильный и только он и должен быть».

Развитие централизованного теплоснабжения поддерживает и директор по энергосбытовой деятельности ОАО «ТГК-2» В. Маковский.

«Принцип "Одна система централизованного теплоснабжения – одна теплосетевая организация" является оптимальным для наладки гидравлических режимов работы тепловых сетей, обслуживания, ремонта и реконструкции всего теплосетевого хозяйства», – говорит он. При этом В. Маковский подчеркивает, что «создание крупных посредников в виде оптовых потребителей-перепродавцов представляется нецелесообразным в виду непрозрачности их расчетов с РСО и существенными



рисками наращивания задолженности за потребленный теплоресурс. Опыт также показывает, что появление посредников, как правило, влечет увеличение стоимости тепловой энергии для потребителя».

Заместитель генерального директора, вице-президент по тепловому бизнесу ОАО «Фортум» П. Абдушукуров отметил, что нужно разделять бизнес по производству тепла и по его передаче: «Первое – конкурентная среда, где централизация и монополизация губительны. Второе – естественная монополия, и здесь уже рост количества операторов сетей нецелесообразен». Труднее всего на практике, на взгляд одного из руководителей «Фортума», реализуется выбор ЕТО.

«Из-за противодействия установленным критериям органов местного самоуправления каждый раз возникает вопрос выбора в качестве ЕТО организации, удобной для отношений с местной властью, вместо организации, способной своим опытом и капиталом отвечать перед потребителями и выполнять обязательства перед другими субъектами рынка», – сожалеет П. Абдушукуров.

Кто отвечать будет?

«Теплоснабжение более эффективно, когда оно в одних руках, – уверен директор дивизиона “Тепло” ООО “Сибирская генерирующая компания” И. Максимов. – Сейчас во многих городах на рынке тепла действуют несколько организаций – котельные и ТЭЦ, но они работают не в равных условиях. Получая от регуляторов более высокие тарифы, дорогие и неэффективные котельные выигрывают конкуренцию у более дешевых ТЭЦ. Ситуацию нужно менять, так как если они эту конкуренцию у ТЭЦ выиграют окончательно, то проиграют в первую очередь потребители, получив значительно более высокий тариф».

О выборе ЕТО беспокоится и заместитель генерального директора ОАО «Генерирующая компания» О. Зверев. «Сегодня мы сталкиваемся со значительным числом смежных теплосетевых организаций, – говорит он. – Они берут в аренду участки тепловых сетей. Их, конечно, интересуют новые сети, не требующие вложений на модернизацию. Содержать соответствующим образом они их не в состоянии, так как чаще всего не имеют ни достаточного числа людей, ни техники для этого. Что мы имеем на выходе? Эксплуатация таких организаций увеличивает тариф

потребителям. При этом профессиональные компании констатируют, что происходит вымывание из тарифа расходов на модернизацию, в которой новые сети маленьких организаций пока не нуждаются. Как только сети приходят в негодность, такие организации отказываются от них и муниципальным властям ничего не остается, как передать сети Единой теплоснабжающей организации, у которой также нет средств на их ремонт. На наш взгляд, в Законе о теплоснабжении по принципу Закона об электроэнергетике должны быть даны четкие критерии организации, которая может быть отнесена к теплосетевой. Только так эту проблематику можно будет снять».

А вот генеральный директор ГУП «Брянск-коммунэнерго» И. Литвинов считает, что процесс централизации теплоснабжающих организаций не сможет решить накопленных проблем, которые в первую очередь связаны с недофинансированием отрасли, а не с организацией отношений между участниками рынка – производителями, сетевыми и сбытовыми организациями. «Централизация теплоснабжения в одних руках может сделать более понятной и прозрачной многие процессы для конечных потребителей и региональных властей, однако это не решит проблем поддержания производственных мощностей и привлечения инвестиций, связанных с нехваткой тарифной выручки теплоснабжающих организаций», – пояснил И. Литвинов.

Были и мнения о том, что создание ЕТО в принципе невозможно, так как вопрос пойдет о собственности и границах ответственности. «Как отвечать за то оборудование, которое тебе не принадлежит?» – интересуется заместитель директора МУП Костромы «Городские сети» И. Назаров.

Конкурентное тепло

Довольно активное обсуждение вызвала идея установить на законодательном уровне приоритет выработки тепловой энергии когенерационными установками (ТЭЦ). Опыт Дании, Финляндии и России показывает, что до 90% потребности городов в тепле и электроэнергии выгоднее обеспечивать в совместном цикле их производства. Эксперты отмечают, что более низкие тарифы на тепло повышают конкурентоспособность ТЭЦ и за счет подключения к центральным теплосетям новых потребителей позволяет сдерживать дальнейший рост цен.



Собственно, приоритет комбинированной выработки уже определен российским законодателем в качестве основных принципов организации теплоснабжения и разработки схем теплоснабжения. Соответствующие положения закреплены Федеральным законом № 190-ФЗ «О теплоснабжении» и Постановлением Правительства РФ № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения». Директор по энергосбытовой деятельности ОАО «ТГК-2» В. Маковский уверен, что именно эти основополагающие принципы позволяют организовать теплоснабжение в интересах жителей, промышленных и бюджетных потребителей, тем самым повышая экономическую активность и уровень жизни простых горожан.

В Минэнерго пояснили, что наличие когенерационных установок будет одним из параметров внедрения целевой модели рынка тепловой энергии. На начальном этапе модель будет вводиться по согласованию с руководителями субъектов РФ и главами местных администраций. Директор дивизиона «Тепло» ООО «Сибирская генерирующая компания» И. Максимов отметил, что хоть Минэнерго РФ и следит за принципом приоритетного использования комбинированной выработки энергии, тем не менее местные власти при разработке схем теплоснабжения далеко не всегда его соблюдают.

О несоблюдении закона говорил и заместитель генерального директора, вице-президент по тепловому бизнесу ОАО «Фортум» П. Абдушукуров: «Есть действующий закон, но не везде на местах есть желание его исполнять. Например, в двух городах присутствия "Фортум" не приняты схемы теплоснабжения, где под разными предлогами, в том числе надуманной борьбы с монополиями, проталкивается желание строить новые котельные, замешивая при этом высокие тарифы от них в "общий котел" и накачивая деньгами потребителей более дорогие источники в зоне действия эффективных ТЭЦ».

Заместитель генерального директора ОАО «Генерирующая компания» О. Зверев отметил, что любые попытки ухода от когенерации вызывают рост тарифа, так как ТЭЦ эффективны только при максимальной загрузке. «Сегодня, к сожалению, и действующие схемы теплоснабжения населенных пунктов в полной мере эту проблему не решают, – отметил О. Зверев. – Это связано с

тем, что на законодательном уровне существует много ведомственных документов, противоречащих друг другу».

Как зайти на рынок?

Генеральный директор МУП «Уфимские инженерные сети» М. Петров предложил идти не только через определение нормы в законах, но и «путем предоставления всевозможных льгот при внедрении когенерации». Например, таких как «внесение в обязанности электросетевых компаний подключать данные объекты к системе электроснабжения, предоставление льгот на подобного вида оборудование через налог на имущество, через тарифное регулирование».

Очень многие руководители говорили о том, что второй контур – выработка электричества – зачастую оказывается лишним потому, что выйти на электрынок практически невозможно. Крупные предприятия-монополисты уже давно поделили данную сферу. Наибольшей эффективности при работе когенерационных установок можно будет добиться только после решения этого вопроса.

За когенерацию в общем и целом выступает И. Литвинов: «Опытно доказано, что когенерация эффективнее и экономичнее». Но генеральный директор ГУП «Брянскомунэнерго» сомневается в таком приоритете в городах и населенных пунктах, имеющих десятки котельных и ни одной ТЭЦ. «Строительство новых ТЭЦ и переключение на них потребителей будет стоить огромных финансовых вложений, которые вряд ли окупятся и за десятки лет, – говорит он. – Нужен дифференцированный подход при реализации отдельных проектов – либо строительство новых ТЭЦ, либо реконструкция и модернизация существующих котельных. Единого приоритета быть не может, слишком различны условия. Тем более стоит заметить, что сейчас многие ТЭЦ не работают в комбинированном режиме, а производят только тепло, генерируя значительные убытки, а не электроэнергию».

Были мнения, единичные, и против приоритета когенерационных установок. К примеру, заместитель генерального директора ЗАО «Юрэнергоаудит» Роман Попов уверен, что тепло – это побочный продукт. Так что «вряд ли надо стремиться делать его производство основным и присоединять к нему производство электроэнергии». □

Продолжение следует.