

# Анализ возможных последствий и проблем внедрения новой модели рынка тепловой энергии

## Илья Долматов

директор Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ, к.э.н.

## Марина Панова

руководитель проекта отдела мониторинга и прогнозирования цен Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ

## Инна Дробыш

эксперт отдела мониторинга и прогнозирования цен Института проблем ценообразования и регулирования естественных монополий НИУ ВШЭ

## **Введение**

В условиях продолжающегося старения основных фондов в секторе теплоснабжения на государственном уровне рассматривается рыночная модель реформирования отрасли. Поэтапное внедрение модели планируется с июля 2015 г., некоторые меры введены уже сейчас. Реформирование естественных монополий (как правило, крупномасштабных) в большинстве случаев имеет далеко идущие последствия для экономики. Можно констатировать, что реформирование в других отраслях (электроэнергетика, железнодорожный транспорт), обладающих признаками естественных монополий, принесло результаты далеко не в полном объеме. При проведении реформ нередко отсутствуют исчерпывающие теоретические обоснования и процедурные оценки. Эта проблема остается актуальной и для планируемых пре-

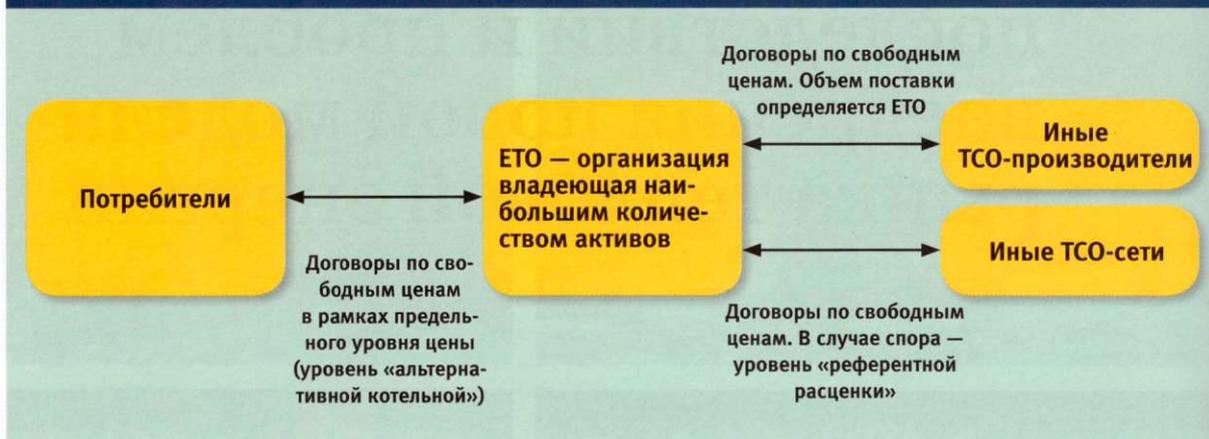
образований в секторе теплоснабжения. В статье авторы акцентируют внимание на существовании значительных рисков внедрения новой модели рынка тепловой энергии и дают предложения по их минимизации.

Инициатива внедрения новой модели ценообразования в секторе теплоснабжения (либерализация цен на тепловую энергию для конечных потребителей в рамках утвержденного предельного уровня) появилась при содействии участников рынка теплоснабжения — крупных генерирующих компаний. Эта идея нашла поддержку со стороны органов исполнительной власти. В 2013 г. Минэнерго России сформировало экспертную рабочую группу по вопросам развития рынка в сфере теплоснабжения. В июне 2013 г. министр энергетики А. Новак на правительственном часе в Государственной Думе выступил с предложением введения предельно-

го уровня цены на тепловую энергию для конечных потребителей в системах централизованного теплоснабжения (так называемой цены «альтернативной котельной») вместо существующей практики утверждения тарифов для каждой теплоснабжающей организации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.10.14 № 1949-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии». Новая модель предполагает изменения как в организационно-правовых отношениях (либерализация договорных отношений между теплоснабжающими организациями (ТСО) при одновременном расширении полномочий единой теплоснабжающей организации (ЕТО)), так и в методе ценообразования (либерализация цен в рамках предельного уровня цены «альтернативной ко-

Рис. 1. Организационно-правовые отношения в новой модели рынка



тельной»). План мероприятий определяет сроки и порядок корректировки действующих нормативных актов и принятия новых, направленных на создание целевой модели.

Федеральный закон от 01.12.14 № 404 «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении», устанавливающий поэтапную отмену регулирования тарифов на поставку тепловой энергии и теплоносителя в виде пара (а также в виде горячей воды) для потребителей «на коллекторах» до 1 января 2018 г. закрепляет право на предоставление скидок по отношению к тарифу, а с 1 января 2018 г. регулирование данных тарифов отменяется полностью<sup>1</sup>.

Минэнерго России разработан и размещен на правительственном портале *regulation.gov.ru* проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и иные федеральные законы по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения». Внедрение новой модели рынка планируется с переходным периодом (с 1 июля 2015 г. до 1 января 2023 г.) во всех системах централизованного теплоснабжения (СЦТ) страны. Документ проходит

процедуры согласования. В феврале 2015 г. проект получил отрицательное решение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России и, следовательно, требует дальнейшей проработки.

**Описание новой модели рынка тепловой энергии**

В соответствии с действующим законодательством процесс регулирования ТСО осуществляется следующим образом. До начала очередного периода регулирования ТСО представляет в орган регулирования обоснованное предложение (заявление) об установлении тарифов на оказываемые услуги на следующий период регулирования. К заявлению компания прикладывает: прогноз объема оказываемых услуг, прогноз затрат на осуществление регулируемой деятельности, инвестиционную программу, расчет необходимой валовой выручки на следующий период регулирования в соответствии с принятым методом регулирования<sup>2</sup>. Регулирующий орган проводит экспертизу предложения об установлении тарифов, рассматривает представленные документы и либо соглаша-

ется с предложенным расчетом необходимой валовой выручки и тарифа, либо аргументировано их корректирует и утверждает тарифное решение на следующий период регулирования. На основе утвержденных тарифов компания осуществляет расчеты с потребителями и другими ТСО.

Остановимся на ключевых аспектах целевой модели:

- организационно-правовые отношения;
- ценообразование;
- переходный период.

**Организационно-правовые отношения**

Ключевой участник нового рынка тепловой энергии — ЕТО — организация, владеющая наибольшим количеством активов в СЦТ. ЕТО — единый поставщик тепловой энергии для конечных потребителей СЦТ. Цена услуги определяется по соглашению сторон в пределах уровня цены «альтернативной котельной», утверждаемой региональным органом тарифного регулирования. Данные правила устраняют различия в ценообразовании для населения и прочих потребителей, существующие сегодня<sup>3</sup>. Как отмечалось ранее, цены на

<sup>1</sup> За исключением тарифов для потребителей, приобретающих тепловую энергию, произведенную на источнике с установленной мощностью до 10 Гкал/ч, или потребляющих менее 50 тыс. Гкал/год.

<sup>2</sup> В соответствии с действующим законодательством может применяться метод экономически обоснованных расходов, а также долгосрочные методы регулирования: метод обеспечения доходности инвестированного капитала, метод индексации установленных тарифов, метод сравнения аналогов. В 2016 г. на долгосрочное регулирование должны перейти все ТСО.

<sup>3</sup> Возможность установления экономически необоснованных (пониженных) тарифов для населения с обязанностью компенсации выпадающих доходов регулируемых организаций из региональных бюджетов отменяется.

Табл. 1. Подходы к расчету цены АК

1	НВВ	Включает: операционные затраты, доход на капитал, возврат капитала
1.1	Операционные затраты	Учтены затраты на топливо, расход электроэнергии на собственные нужды, затраты на водоподготовку, затраты на техническое обслуживание и ремонт котельной и тепловой сети, затраты на содержание персонала, налог на имущество, затраты на золошлакоудаление (для угольных котельных) и прочие расходы
1.2	Доход на капитал	Норма доходности – 13,9% (оценка средневзвешенной стоимости капитала)
1.3	Возврат капитала	Аннуитетный платеж, исходя из срока 10 лет. Капитал включает: стоимость оборудования и строительно-монтажных работ, стоимость земли и транспортные расходы по доставке оборудования, расходы на подключение к инфраструктуре
2	Полезный отпуск	Исходя из установленной мощности 10 Гкал/ч с учетом: - коэффициента использования установленной мощности, различающегося по городам в зависимости от средней продолжительности отопительного сезона; - тепловых потерь в сетях, различающихся в зависимости от температурных условий и плотности застройки в городах
Цена АК = Необходимая валовая выручка (НВВ)/Полезныйотпуск		

тепло для крупных потребителей «на коллекторах» регулироваться не будет (ФЗ от 01.12.14 № 404).

ЕТО должна нести финансовую ответственность за надежность и качество теплоснабжения в СЦТ — потребитель с приборами учета имеет право на денежную компенсацию за нарушение основных параметров работы системы в соответствии с условиями договора.

Если в СЦТ функционируют несколько ТСО, ЕТО взаимодействует с остальными ТСО посредством заключения договоров. Цена определяется по соглашению сторон и не ограничена предельным уровнем. При этом если стороны не могут договориться о цене на передачу тепловой энергии, региональный орган тарифного регулирования устанавливает максимальную цену на основе «референтных расценок».

ЕТО определяет загрузку всех генерирующих источников СЦТ, согласовывает вывод объектов (и компенсирует убытки другой ТСО, если по инициативе ЕТО вывод приостановлен).

ЕТО осуществляет присоединение новых потребителей. Плата за технологическое присоединение для потребителей, расположенных в пределах установленного законом расстояния (в настоящее время не опре-

делено) от существующих объектов и заявляющих мощность в пределах установленного законом объема (в настоящее время не определен), будет взиматься в минимальном размере (550 руб.). ЕТО не вправе отказать в присоединении такому потребителю. Для сложных присоединений (превышение указанных выше параметров по расстоянию или мощности) ЕТО имеет право отказа в заключении договора, а в случае его заключения плата устанавливается регулирующим органом в индивидуальном порядке.

#### Ценообразование

Цена на тепловую энергию для конечных потребителей (за исключением крупных потребителей «на коллекторах») ограничивается предельным уровнем цены «альтернативной котельной».

Цена «альтернативной котельной» (далее — цена АК) — цена тепловой энергии от нового теплоисточника (котельной) при условии ее транспортировки по новым квартальным тепловым сетям. Предполагается, что цена АК определяет тот уровень, при превышении которого потребитель по экономическим соображениям предпочтет отказаться от услуг СЦТ (ему будет выгоднее перейти на автономное теплоснабжение).

Ниже приведен порядок расчета и утверждения цены АК. Региональный орган тарифного регулирования рассчитывает<sup>4</sup> цены АК для каждой СЦТ в соответствии с технико-экономическими параметрами работы котельных и тепловых сетей, используемыми для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию/мощность (будет содержать числовые значения ключевых параметров цены АК) и Правилами и порядком определения предельного уровня цены на тепловую энергию/мощность (будет содержать методику расчета). Указанные документы разрабатываются и планируются к утверждению соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации.

К настоящему времени общие принципы расчета цены АК проработаны Минэнерго России и НП «Совет рынка» на примере 10 крупных городов и Московской области. Цена рассчитана для котельной установленной тепловой мощностью 10 Гкал/ч с тепловыми сетями протяженностью 850 м. Расчеты выполнены для трех видов топлива — мазута, угля и газа.

Рассчитанные таким образом цены АК варьируются:

- от 1300 до 1500 руб./Гкал для газовых котельных (6 городов);
- от 1600 до 1900 руб./Гкал для угольных котельных (4 города);

<sup>4</sup> Для городов с численностью свыше 500 тыс. жителей расчет цены выполняет НП «Совет рынка», а региональный орган тарифного регулирования осуществляет его проверку (при необходимости корректировку) и утверждает.

- порядка 2600 руб./Гкал для мазутной котельной (1 город).

Рассчитанные разработчиками цены приводятся для примера. В действительности они могут различаться и для тех городов, на примере которых выполнялся расчет (в связи с изменением отдельных параметров расчета в рамках межведомственных согласований), и для населенных пунктов, для которых цена в рамках апробации подходов не рассчитывалась. Ключевыми факторами, определяющими различия цен по СЦТ, будут являться: вид топлива, климат, тип застройки, уровень цен на землю, энергетические ресурсы и заработная плата, транспортная доступность населенного пункта.

#### Переход к целевой модели

Переходный период начинается с 1 июля 2015 г. и заканчивается не позднее 1 января 2020 г. в СЦТ с комбинированной выработкой и не позднее 1 января 2023 г. в остальных СЦТ. Длительность переходного периода устанавливается высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Правительства Российской Федерации в зависимости от разницы в величине действующего тарифа и цены АК.

В переходный период сохраняется регулирование тарифов на тепловую энергию, теплоноситель и услуги по передаче в целях расчетов между ТСО.

Для СЦТ, в которых цена АК ниже действующего тарифа, предусмотрена «заморозка» текущего тарифа до года, в котором он достигнет цены АК (индексируемой по годам).

#### Разногласия экспертного сообщества в отношении новой модели рынка тепловой энергии

Отметим, что обозначенные сегодня цели проведения реформы носят общий и декларативный характер — предотвращение прогрессирующего физического и морального износа основных фондов, повышение инвестиционной привлекательности отрасли, обеспечение эффективного стратегического развития, повышение управляемости системы теплоснабжения (см. «дорожную карту»). Это приводит к отсутствию четкого понимания целей реформы участниками дискуссии (одни видят цель в повышении инвестиционной привлекательности отрасли, другие — в повышении свободы предпринимательской деятельности), что препятствует разработке подходов к достижению «желаемого» результата.

По мнению авторов, целесообразно более четко обозначить желаемые результаты осуществления реформы — ввести систему показателей (объем инвестиций, в том числе частных, доля комбинированной выработки, доля финансово устойчивых ТСО, снижение аварийности, выполнение температурных графиков, относительные потери, доля расчета по приборам учета и пр.), по которым будет осуществляться мониторинг и впоследствии (например, через 3—5 лет) оцениваться эффективность реализации реформы.

Новая модель рынка тепловой энергии вызвала неоднозначную реакцию в экспертном сообществе как в отношении самой концепции модели, так и в части отдельных аспектов

реализации модели, расчетных параметров цены АК.

С точки зрения авторов, необходим поиск инструментов восстановления баланса интересов поставщиков и потребителей. В сформированном виде новая модель рынка теплоснабжения разрешить данную проблему не может. Следует обратить внимание на разработку механизмов разделения эффекта от повышения экономической эффективности системы, в том числе «выигрыша» от когенерации между потребителями и производителями (которые в настоящее время не рассматриваются).

Авторы статьи придерживаются мнения, что начинать реформу следует с пилотных примеров. Поскольку запуск эксперимента по всей территории России несет значительные риски (подробнее см. следующий раздел), основной из которых недобросовестная деятельность со стороны ЕТО как монополиста. Также остается открытым вопрос смены ЕТО в случае возникновения такой ситуации.

К спорным вопросам расчета цены АК также относятся подходы к определению и величина нормы доходности на капитал и срока возврата капитала. Разработчиком в качестве базового варианта предлагается принять норму доходности в размере 13,9% (оценка средневзвешенной стоимости привлеченного капитала стратегического инвестора в сфере теплоснабжения), срок возврата, равный 10 годам (срок возврата капитала по договорам о предоставлении мощности).

По мнению авторов, при расчете нормы доходности можно руководствоваться несколькими подходами:

- по аналогии с электросетевым бизнесом (доля заемного капитала 30%, собственного — 70%, стоимость заемного капитала рассчитывается с учетом усредненной стоимости облигационных займов, размещенных регулирующими организациями, стоимость собственного капитала — как доходность долгосрочных гособлигаций + премия за риск);

Табл. 2. Различия во мнениях по концепции модели

Позиция «против»	Позиция «за»
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Модель не ориентирована на защиту интересов потребителей (поскольку в конкретных ситуациях для теплоснабжения потребителей могут существовать более дешевые технические решения)</li> <li>• Целесообразны анализ альтернативных вариантов теплоснабжения потребителей и применение наиболее экономически эффективных решений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ альтернативных вариантов теплоснабжения потребителей по всей стране – труднореализуемая задача</li> <li>• Модель создаст условия для привлечения инвестиций в значительно технически изношенную отрасль</li> <li>• Модель представляет интересы не только производителей. Потребители выиграют в большей степени, если СЦТ будет существовать, чем если она «развалится».</li> </ul>

- без учета собственного капитала (т.е. принимать доходность на базе процентной ставки банков или усредненной стоимости облигационных займов, размещенных регулирующими организациями) — для минимизации тарифных последствий (поскольку стоимость заемного капитала традиционно считается меньше, чем стоимость собственного);
- по аналогии с договорами о предоставлении мощности (базовый уровень доходности инвестиций 14%, скорректированный на изменение средней доходности долгосрочных государственных обязательств относительно базового года);
- на основе зарубежного опыта (ставки по норме доходности в зарубежных странах (Финляндия, Швеция), соотнесение их с банковской ставкой в этих странах). Также возможно несколько подходов к определению срока возврата капитала:
  - в логике «ускоренной амортизации». Как в случае с промышленным потребителем, так и в случае с компанией, нанятой для обеспечения теплоснабжения, амортизация будет, как правило, ускоренная (10 лет). При этом оборудование будет служить дольше, но можно предполагать и моральное старение. В перспективе за 10 лет затраты на компенсацию физического износа (на ремонты) будут выше, чем заложено для новой котельной;
  - в логике срока эксплуатации. На новое оборудование (блочно-модульные котельные) заводской срок эксплуатации 15 лет. На практике существует институт продления срока службы. Срок эксплуатации активов при выработке подходов к  $RAB^5$  в теплоснабжении принят равным 20 годам. Сколько же на самом деле будет работать оборудование, сказать сегодня нельзя (не исклю-

Табл. 2. Различия во мнениях по отдельным аспектам модели

Позиция «за»	Позиция «против»
<b>1. Повышение управляемости системы теплоснабжения</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие ответственного за функционирование системы теплоснабжения в виде ЕТО позволит повысить управляемость системы теплоснабжения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение возможности регулирования и контроля государственными органами отношений между хозяйствующими субъектами в области теплоэнергетики: ресурсоснабжающими организациями, расчетно-кассовыми центрами, управляющими компаниями и иными</li> <li>• Введение института ЕТО (с функциями, описанными в модели), с которым муниципальные образования будут «взаимодействовать»*, приведет к неуправляемым процессам в сфере теплоснабжения</li> </ul>
<b>2. Повышение свободы предпринимательской деятельности субъектов, развитие конкурентных отношений</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение бремени регулирования, повышение свободы предпринимательской деятельности компаний</li> <li>• Свободное ценообразование (в пределах цены АК) создает экономические стимулы по снижению издержек для всех участников отношений в сфере теплоснабжения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В международной практике отсутствуют примеры делегирования субъектами естественных монополий функциями регулятора либо превращения одного из участников локального рынка фактически в монополиста с функциями регулирования других участников. Данная модель в настоящее время нигде в мире не реализована</li> <li>• Отсутствие ценовой конкуренции – доступ третьих лиц, имеющих возможность предложить цену ниже цены АК, ограничен и фактически заблокирован</li> <li>• Для организаций, не получивших статус ЕТО, повышение неопределенности при инвестировании</li> </ul>
<b>3. Реализация модели в СЦТ с тарифом выше уровня цены АК</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Индикатор в виде цены АК дает четкий и явный сигнал администрации регионов к принятию мер, направленных на повышение эффективности работы предприятий данных СЦТ</li> <li>• Положительный аспект для потребителей – «заморозка» цен на определенный период</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В данные СЦТ придут инвесторы, произойдет обновление основных фондов. Отсутствие инвесторов до настоящего времени было связано с отсутствием долгосрочного и прозрачного регулирования</li> </ul>
<b>4. Участие ТЭЦ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Введение модели приведет к повышению энергоэффективности: увеличению загрузки ТЭЦ (поскольку у ЕТО есть возможность по распределению и оптимизации нагрузки в системе; для всех СЦТ устанавливаются предельные цены АК, которые позволят аккумулировать дополнительные средства в СЦТ с комбинированной выработкой)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Монопольные возможности ЕТО в части распределения нагрузки и установления цен для других участников рынка попадают под определение кабальной сделки по Конституции РФ и Гражданскому кодексу РФ признаются ничтожными</li> <li>• Снижение стимулов для муниципалитетов по развитию ТЭЦ (поскольку для всех СЦТ устанавливается цена в пределах цены АК) – дальнейшая котельнизация</li> <li>• Целесообразно предусмотреть механизм разделения «выигрыша» от когенерации между потребителями и производителями для соблюдения баланса их интересов</li> </ul>
<b>5. Внедрение модели в СЦТ на всей территории России</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрение модели в СЦТ на всей территории России в целях обеспечения единых подходов к регулированию сектора теплоснабжения в стране (без пилотных примеров)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отработка механизмов реализации модели рынка на территории 4–5 пилотных субъектов РФ (с СЦТ, где текущий тариф выше цены АК; произойдет существенный рост тарифов)</li> <li>• Анализ целесообразности дальнейшего распространения модели</li> </ul>

\* В соответствии с Федеральным законом от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечение теплоснабжения населения возложено на муниципальные образования.

<sup>5</sup> Regulatory asset base, метод обеспечения доходности инвестированного капитала.

чено, что при развитии технологий его нужно будет менять раньше по причине морального, а не физического износа);

- в финансовой логике — по аналогии с логикой банков при выдаче кредитов. Чем дольше срок — тем выше процентная ставка за пользование чужими средствами. В этом случае необходимо просчитать несколько вариантов сочетания нормы доходности и срока возврата и принять решение — отнести деньги в банк или вложить в активы в секторе теплоснабжения — исходя из выбора инвестора.

С точки зрения авторов, приемлемый срок возврата капитала составляет 20 лет (исходя из срока, закрепленного методикой RAB в сфере теплоснабжения, и в целях унификации).

### Риски новой модели

#### Риск недобросовестности ЕТО

Большое внимание в дискуссиях о новой модели рынка уделяется предупреждению риска недобросовестного поведения ЕТО. Этот риск возрастает в связи с тем, что согласно проектам нормативных актов ЕТО наделяется значительными полномочиями в области управления всей системой теплоснабжения, одновременно снижается объем государственного контроля за ее деятельностью. Недобросовестное поведение можно рассматривать с двух позиций: во-первых, по отношению к другим теплоснабжающим организациям в системе, во-вторых, по отношению к потребителям и к органам местного самоуправления, которые несут ответственность за организацию теплоснабжения в населенных пунктах.

Для начала целесообразно рассмотреть риск недобросовестности с позиции взаимоотношений ТСО. Если в СЦТ работает несколько теплоснабжающих организаций, ЕТО заключает с ними договоры на поставку тепловой энергии и оказание услуг по передаче теплоэнергии, при

этом цены и объемы услуг определяются соглашением сторон.

ЕТО, являющаяся коммерческой организацией, заинтересована в максимизации прибыли. В зависимости от параметров систем теплоснабжения это стремление может выражаться в попытках минимизации цен, объемов приобретения теплоэнергии и услуг, в попытках создания стимулов для других ТСО к продаже принадлежащих им объектов по привлекательной для ЕТО цене или выводу объектов из эксплуатации. При рациональном и добросовестном поведении ЕТО реализация ее бизнес-стратегий должна привести к минимизации издержек в системе теплоснабжения. Однако не всегда это справедливо.

Так, если потеря выручки от недогрузки собственных генерирующих объектов оказывается выше, чем экономия топливных затрат за счет приобретения более дешевой теплоэнергии сторонних производителей, ЕТО будет стремиться к минимизации объемов приобретаемой теплоэнергии со стороны. Более эффективная котельная стороннего производителя может оказаться недогруженной в связи с тем, что ЕТО не хочет выводить из эксплуатации свой неэффективный теплоисточник (или откладывает его модернизацию). Причин к такому нежеланию может быть несколько, в том числе:

- выбранная бизнес-стратегия на рынке тепла (сначала захватить полный контроль над рынком, выкупив привлекательные активы и выведя непривлекательные, потом проводить комплексную модернизацию);
- наличие выработки электроэнергии (и гарантий, что эффект от увеличения доли комбинированной выработки распространится на потребителей тепла, нет);
- опасение утратить основания к наличию статуса ЕТО (ЕТО назначается организация, владеющая наибольшим количеством активов, и вывод объекта может изменить расстановку в СЦТ);

- нежелание снижать стоимость компании;
- высокие издержки на демонтаж и др.

Проектами нормативных актов предусмотрены механизмы, которые должны защитить интересы собственников объектов (возможность ценообразования на услуги по передаче на основании референтных расценок и механизм компенсации убытков производителей, для которых ЕТО приостановила вывод из эксплуатации). В случае с тепловыми сетями об эффективности механизма можно судить только после появления подходов к формированию референтных расценок (они пока не публикуются), в случае же с производителями механизм работает, только если ЕТО не может обойтись без теплоисточника (необходим хотя бы малый объем теплоэнергии от него). В другой же ситуации ЕТО проще дать разрешение на вывод, поставив собственника перед выбором: нести расходы на демонтаж или продать актив хотя бы и по низкой цене.

Помимо реализации стратегий захвата рынка и минимизации цен на приобретаемую теплоэнергию (услуги), риск недобросовестного поведения ЕТО в отношении других теплоснабжающих организаций может выражаться в задержке платежей (сегодня возможности законно прекратить подачу тепла в случае неуплаты сведены практически к нулю). В совокупности со стратегией минимизации цен на закупаемую теплоэнергию (услуги) это приведет к хроническому недостатку финансирования и к ухудшению состояния активов, не принадлежащих ЕТО.

Таким образом, недобросовестное поведение ЕТО по отношению к другим участникам теплоснабжения может привести к снижению эффективности системы теплоснабжения в целом, а также негативно сказаться на предпринимательском климате. Чтобы предотвратить данную ситуацию, необходимо существенно доработать предлагаемые редакции нормативных документов.

Вне зависимости от того, является ЕТО единственной теплоснабжающей организацией в СЦТ или нет, риск недобросовестного поведения по отношению к потребителям и к органам местного самоуправления при переходе к новой модели увеличивается. Это обусловлено снижением государственного контроля за деятельностью компании. Сегодня каждая теплоснабжающая организация подотчетна в своих расходах региональному органу тарифного регулирования. В рамках установления тарифов на следующий год регулятор проверяет обоснованность фактических издержек и исполнение инвестиционных программ и исключает из расчета тарифов на следующий год средства, полученные компанией путем регулируемой деятельности, но израсходованные нецелевым образом. Справедливости ради надо сказать, что этот механизм нельзя назвать эффективным средством контроля: во-первых, у недобросовестных организаций имеется возможность незаконного завышения фактических издержек (в том числе путем заключения договоров на оказание услуг, не продиктованных производственной необходимостью, и вывода средств), во-вторых, юридическое лицо (в особенности эксплуатирующее активы по договору аренды) может прекратить деятельность, собрав излишнюю выручку, и «наказывать» будет просто некого (активы будут сданы в аренду новому юридическому лицу, при этом не исключено, что конечный выгодоприобретатель останется прежним).

С внедрением новой модели исчезает инструмент государственного контроля над выполнением инвестиционной программы и расходованием средств. Вместо этого усиливается ответственность ЕТО перед потребителем: ЕТО платит значительные денежные компенсации потребителю, который по приборам учета установил несоответствие параметров надежности и качества теплоснабжения договорным условиям.

Если принимать за аксиому добросовестность ЕТО и ее нацеленность на получение прибыли в долгосрочной перспективе, это изменение скорее привело бы к оптимизации затрат (больше стимулов к повышению эффективности за счет сохранения экономии за организацией плюс

предлагаемыми нормами законодательства).

Описанные выше примеры недобросовестного поведения ТСО и в существующих условиях (при наличии процедур контроля) довольно распространены и вынуждают констатировать, что предпринимательская

## В логике новой модели в системах с тарифом на теплоэнергию, превышающим уровень цены «альтернативной котельной», тариф будет «заморожен» до того периода, в котором цена «альтернативной котельной» «дорастет» до действующего тарифа в связи с инфляцией.

экономическая заинтересованность в поддержание надежности). Однако сегодня бизнес ставит в приоритет максимизацию прибыли в краткосрочной перспективе. А это значит, что хозяйствующий субъект заинтересован в максимальной экономии (в том числе на ремонте и модернизации) в настоящий момент и не исключает продажу (отказ от аренды) активов впоследствии, когда состояние фондов и оснащенность потребителей приборами учета создадут реальную угрозу выплаты штрафов. Период, в который можно собирать средства с потребителей и экономить за счет ненадлежащей эксплуатации, зависит от местных условий и может быть довольно длительным. А накопившиеся за это время проблемы в инфраструктуре станут проблемами муниципального образования (ответственного за теплоснабжение) и потребителя (плательщика и получателя услуги).

Ситуация усугубляется тем, что даже в случае своевременного выявления подобного поведения со стороны ЕТО (несмотря на отсутствие полномочий по контролю), органы власти не имеют реального инструмента воздействия на нее (лишение статуса ЕТО за недобросовестное поведение с соответствующим отчуждением активов не предусмотрено

среда в России не свидетельствует о готовности к ослаблению контроля за социально значимыми видами деятельности. Предлагаемые же редакции законодательства по новой модели не только не исключают риска недобросовестного поведения, но и усугубляют его, что в конечном счете может негативно сказаться на состоянии систем теплоснабжения. Во избежание этих последствий целесообразно доработать проекты нормативных актов и предусмотреть и процедуры контроля, и ответственность за недобросовестное поведение активами, а в случае их отсутствия в собственности — вплоть до персональной.

### **Риск отказа ЕТО от политики сдерживания цен для привлечения потребителей**

Следующий актуальный вопрос результативности новой модели рынка связан с возможностью поставки теплоэнергии потребителям по цене ниже предельного уровня. Разработчики модели предполагают, что ЕТО, заинтересованная в сохранении и увеличении объемов полезного отпуска теплоэнергии, будет готова пойти на поставку тепла потребителям по цене ниже предельной максимальной (ЕТО будет вынуждена снижать цену, чтобы потребитель не строил собствен-

## Для справки

В настоящее время оптовые цены на газ, поставляемый ОАО «Газпром» и его дочерними обществами, а также нерегулируемые цены на электроэнергию, поставляемую гарантирующим поставщиком на розничных рынках, ограничены предельным максимальным уровнем (не являются фиксированными). Однако о практике предоставления скидок к данным ценам ради сохранения потребителя не известно (в случае с поставкой газа это губительно сказывается на доле рынка компании).

ные теплоисточники и не отказывались от услуг централизованного теплоснабжения). Таким образом, эффект от повышения эффективности систем теплоснабжения должен транслироваться потребителю.

Однако реализуемость данной нормы вызывает сомнения по ряду причин. Во-первых, основная часть потребителей тепла сегодня — это жилой фонд (исполнители коммунальных услуг). Для данного потребителя отключение от централизованной системы теплоснабжения и строительство собственных источников сопряжено не только с существенными дополнительными затратами в условиях ограниченного «инвестиционного бюджета», но и с рядом организационных трудностей (в том числе необходимо согласование жильцов и органов местного самоуправления), в связи с чем вероятность отключения существующих потребителей близка к нулю (что будет учитывать ЕТО при определении своей ценовой политики). Если говорить о застройщиках, то их основная мотивация — сдача объекта в максимально короткий срок с минимизацией затрат. Поэтому при выборе между подключением к централизованной системе теплоснабжения и строительством нового теплоисточника застройщик руководствуется сравнением затрат и сроков строительства/присоединения, и вопрос будущей стоимости теплотенергии не будет играть роли при принятии решения. С учетом изложенного мягкая ценовая политика, обусловленная угрозой снижения (неувеличения) полезного отпуска, возможна лишь в случае с крупным потребителем.

Но и среди них далеко не каждый будет готов к строительству соб-

ственного объекта (по различным причинам — от нехватки средств до невозможности получить соответствующие разрешения). И это также не будет способствовать мягкой ценовой политике со стороны ЕТО. Если же появляется потребитель, готовый к автономному теплоснабжению, возможность предоставления ему особой скидки противоречит нормам антимонопольного законодательства (порядок и основания дифференциации цен для монополиста должны быть закреплены законодательно) и несет налоговые риски (продажа теплотенергии по цене ниже максимально возможной в условиях отсутствия конкурентов вызовет вопросы налоговой инспекции).

В случае если по обозначенным причинам ЕТО не сможет (не захочет) выстраивать гибкую ценовую политику, достигнутые эффекты от минимизации издержек (которые могут быть получены, в том числе, с ограничением интересов собственников других объектов теплоснабжения) не приведут к сдерживанию темпов роста цен для потребителей относительно инфляции. Выигрыш может остаться у ЕТО, и гарантий того, что полученная прибыль будет направлена на повышение надежности и качества теплоснабжения, законодательством не предусмотрена.

### **Риск снижения надежности в неэффективных ЦСТ**

Еще один крайне актуальный вопрос можно сформулировать следующим образом: что и почему должно измениться в системах теплоснабжения с высоким уровнем тарифа? Вопрос этот обусловлен следующим. В логике разработчиков новой мо-

дели при гарантии «инвестиционно привлекательной цены альтернативной котельной» должны найтись инвесторы, желающие вложить деньги в инфраструктуру с возможностью последующей оптимизации издержек и получения прибыли. Сейчас существует достаточно много систем теплоснабжения, уровень цены в которых уже давно превысил инвестиционно привлекательный уровень (и высокий уровень цены во многом обусловлен неудовлетворительным состоянием инфраструктуры). Однако в этих системах проблема модернизации мощностей остается актуальной, а инвестор не приходит.

Причин к этому может быть несколько:

- неплатежи потребителей (теплоснабжающая организация не может собрать средства в необходимом объеме);
- отсутствие механизмов, гарантирующих потенциальному инвестору, что закрепленные инвестиционными соглашениями договоренности (в том числе об уровне цены) в долгосрочной перспективе не будут пересмотрены (это обусловлено как изменчивостью правового поля, так и невозможностью для органов власти принимать на себя финансовую ответственность за неисполнение обязательств);
- осторожная позиция органов местного самоуправления по вопросу передачи активов в собственность частному инвестору (ответственность за организацию теплоснабжения с главы муниципального образования при приватизации не снимается);
- заинтересованность участников теплоснабжения в сохранении возможности для недобросовестных действий с целью извлечения выгоды (см. выше).

Ни одна из указанных выше причин с внедрением новой модели в корне не устраняется. Можно говорить лишь о повышении прозрачности ценообразования на долгосрочную перспективу, но и этот факт

с учетом российской специфики внедрения изменений может оказаться сомнительным для потенциального инвестора.

В логике новой модели в системах с тарифом на теплоэнергию, превышающим уровень цены «альтернативной котельной», тариф будет «заморожен» до того периода, в котором цена «альтернативной котельной» «дорастет» до действующего тарифа в связи с инфляцией. В системах теплоснабжения с обозначенными нерешенными проблемами такой сигнал, усугубляемый снятием контроля за использованием средств, вряд ли может стимулировать к активной модернизации.

Чтобы предотвратить негативное развитие событий, необходимо одновременно с внедрением модели создавать механизмы, стимулирующие к приватизации, к повышению платежной дисциплины, а также тщательно проработать механизмы ответственности ЕТО.

#### **Риск негативных тарифных последствий, не оправданных потребностью в инвестициях**

Кардинально противоположная ситуация — системы централизованного теплоснабжения с экономически обоснованным невысоким уровнем цены и отсутствием потребности в инвестиционных средствах. Например, недавно построенные (модернизированные) за счет целевых бюджетных средств объекты теплоснабжения или новые объекты, затраты на возведение которых были возвращены инвестору через стоимость квадратного метра жилья. В логике новой модели цена на теплоэнергию в таких системах должна расти опережающими темпами: потребители заплатят дополнительные средства, которые не будут израсходованы на инвестиции даже не из-за недобросовестности теплоснабжающей организации, а по причине отсутствия такой необходимости.

Как предыдущий, так и этот пример является скорее исключением, нежели нормой, однако при разра-

ботке новой модели рынка такие частности следует учитывать.

#### **Риск обесценивания идеи в связи с невозможностью решения традиционных проблем**

Последний вопрос, который хотелось бы поставить: как избежать повторения негативного опыта внедрения изменений в других отраслях?

Вопросы привлечения частного инвестора в инфраструктурные проекты актуален не только для теплоснабжения. Яркой аналогией, повторения которой хотелось бы избежать, является попытка повышения инвестиционной привлекательности электросетевого бизнеса за счет внедрения регулирования по методу доходности инвестированного капитала. Ставка была сделана на рост тарифов опережающими темпами и создание таких правил игры, которые гарантировали бы собственнику долгосрочность принципов ценообразования и обусловили бы тем самым возможность привлечения долгосрочных кредитов. На деле при внедрении новой системы регулирования государство столкнулось с рядом объективных проблем: экономический кризис привел одновременно к снижению оценок перспективного спроса и пересмотру инвестиционных потребностей и к удорожанию кредита. Он же стал причиной изменения политики в отношении темпов роста тарифов естественных монополий. В результате система не была отменена, но пережила несколько этапов существенного изменения законодательства (в том числе и пересмотр параметров регулирования, который считался недопустимым идеологами модели). Такое изменение правил игры привело к утрате доверия инвесторов и во многом способствовало формированию скептического отношения профессионального сообщества к нововведениям в сфере тарифного регулирования (вне зависимости от внедряемых изменений рост тарифов определяется решением правительства на краткосрочную перспективу). Во многом происшедшему

способствовала недостаточность механизмов, страхующих риски неприемлемых тарифных последствий в изменившихся экономических условиях.

Для теплоснабжения проблема стоит более остро. Во-первых, услуги отопления занимают существенную долю в платеже граждан за коммунальные услуги. Во-вторых, целевая модель рынка предполагает ликвидацию возможности установления пониженных тарифов для граждан с соответствующей компенсацией выпадающих доходов из регионального бюджета. Существующая система адресной поддержки граждан по оплате коммунальных услуг объективно не готова принять это бремя. В-третьих, отсутствуют стимулы к акционированию муниципальных предприятий. И наконец, нередки случаи недобросовестного поведения со стороны хозяйствующих субъектов. Ответа на то, как будет работать новая модель, если данные проблемы не будут решены, а социальные последствия окажутся на первом месте при принятии конкретных решений, сегодня нет.

На фоне всех этих трудностей региональные органы власти (а именно они, согласно проектам документов, утверждают цену «альтернативной котельной» и определяют продолжительность переходного периода) могут стремиться к максимальному сдерживанию темпов роста цен. А при искусственном занижении уровня цены «альтернативной котельной» сама идея новой модели оказывается несостоятельной (просто не будет желающих брать на себя ответственность за теплоснабжение при недостаточном финансировании).

Да, проектом федерального закона предусмотрен ряд ограничений для регионов (требования к переходному периоду, параметры «альтернативной котельной» и др.). Рассуждать о том, насколько они действенны, целесообразно после появления детализации предлагаемых норм. В то же время механизмы, страхующие от таких последствий, необходимо прорабатывать уже сегодня.

### Заключение

Подводя итоги, хотелось бы отметить следующее. Накопившиеся проблемы в сфере теплоснабжения (старение фондов, низкая эффективность), безусловно, требуют изменений в системе регулирования рынка. По мнению авторов, ключевыми показателями результативности этих изменений должны стать рост инвестиций, в том числе частных, доля комбинированной выработки, снижение себестоимости производства и передачи теплоэнергии, доля финансово-устойчивых ТСО, снижение аварийности, выполнение температурных графиков, снижение относительных потерь, доля расчета по приборам учета и пр.

Позитивные тенденции по этим показателям достижимы при условии формирования у бизнеса нацеленности на окупаемость вложений в инфраструктуру в долгосрочной перспективе. Это нереализуемо без приватизации активов, создания долгосрочных правил игры, обеспечения приемлемого для инвестора уровня цен и, главное, без формирования предпринимательской уверенности в неизменности принятых принципов регулирования.

Не исключено, что в случае реализации негативного сценария новой модели рынка (подтверждение существующих рисков), сама идея развития рыночных отношений будет обесценена, а политика ценообразования и регулирования теплоснабжения пересмотрена. Это создаст крайне негативный сигнал для бизнеса, и потери от утраты предпринимательской уверенности только усугубят проблему привлечения инвестиций в теплоснабжение.

Учитывая изложенное, авторы считают целесообразным:

- четко определить ключевые показатели результативности изменений и задать их целевые значения;
- еще раз рассмотреть возможность ограничения эксперимента пилотными проектами в отдельных городах, и принимать решение о распространении модели на всю территорию страны уже с учетом результативности внедрения новой модели в пилотных ЦСТ, а также опыта решения возникших проблем.

В случае если поэтапная реализация изменений через пилот-

ные проекты является неприемлемой для руководства страны, необходимо до внедрения изменений подготовить законодательную базу таким образом, чтобы минимизировать риски внедрения модели, в том числе:

- предусмотреть систему действенных стимулов к приватизации активов для муниципальных образований;
- определить меру ответственности ЕТО за возможное недобросовестное поведение и обеспечить реализуемость этих норм с учетом реальных условий функционирования отрасли;
- определить механизм трансляции экономии от повышения эффективности систем теплоснабжения (в том числе путем увеличения доли комбинированной выработки) на потребителя;
- законодательно определить механизмы сдерживания темпов роста платы граждан за коммунальные услуги, не противоречащие логике модели, в случае снижения оценок допустимого роста тарифов в процессе реализации изменений.

