

РЕЗОЛЮЦИЯ

Практической конференции

«Проблемы развития теплоснабжения в малых городах России»

г.Лысьва Пермского края, 26-27 мая 2022г.

[О конференции](#)

РЕЗЮМЕ

В результате:

- особенностей принятой системы регулирования ...не обеспечивающей экономической эффективности источникам комбинированной выработки как наиболее технологически эффективным (в т.ч. из-за отсутствия на оптовом и розничном рынках законодательно закреплённых стимулов для развития и сохранения когенерации) ...а также не принимающей во внимание комплексную технологическую и экономическую эффективность всех звеньев системы теплоснабжения города (поселения);
- недостаточно четкой законодательной и нормативной базы (кроме отсутствия приоритетности на практике когенерационных источников, не во всех регионах действуют механизмы компенсации межтарифной разницы, усложнены процедуры взыскания задолженности, недостаточно расписана взаимная ответственность участников цепочки теплоснабжения и др.);
- недостаточного взаимодействия между региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и теплогенерирующим, а также теплосетевым бизнесом, ассоциациями потребителей;
- множественности участников систем теплоснабжения в муниципалитетах;
- систематического тарифного недофинансирования регулируемых организаций;
- непрозрачных процедур тарифного регулирования, не принимающих во внимание средне – и долгосрочные перспективы развития систем теплоснабжения;
- недостаточного качества и нерегулярного обновления схем теплоснабжения
- не всегда достаточных компетенций в вопросах тарифного регулирования, инвестиций, планирования развития систем теплоснабжения на местах

в системах теплоснабжения малых городов имеет место ряд проблем:

- снижение технологической и экономической эффективности
- недофинансирование тепло- ресурсоснабжающих компаний
- растущий износ оборудования
- снижение надежности
- растущие риски аварийности в будущие годы
- риски роста издержек в системе и, следовательно, тарифов для населения
- при этом нерациональное расходование бюджетных средств и средств потребителей на строительство новых менее эффективных источников теплогенерации при наличии действующих

Это требует внесения изменений в регулирование отношений участников систем теплоснабжения. Описание ситуации, основных проблем и предложений по их решению, выработанные в рамках работы Практической конференции «Проблемы развития теплоснабжения в малых городах России», приводятся ниже.

СЛОЖИВШАЯСЯ СИТУАЦИЯ

Теплоснабжение – базовая услуга как для населения, так и для промышленных потребителей в России, в том числе в силу особенностей климата. Исторически сложились особенности и специфика систем теплоснабжения – их централизованный характер, наличие ТЭЦ (источников комбинированной выработки), наиболее технологически эффективных для территориально-производственных комплексов в составе как промышленных, так и городских потребителей.

В то же время за последние десятилетия характер потребления, как и регуляторика, и состав участников, меняются. Принятие решений в системах теплоснабжения децентрализовано, оборудование работает в нерасчетных режимах, регулирование на оптовом рынке электроэнергии не синхронизировано с целью максимальной эффективности и приоритета когенерационных источников. Все это и долгое недофинансирование приводит к износу как генерирующих мощностей в теплоснабжении, так и сетей, ухудшению технико-экономических параметров, росту аварийности, повышению издержек

Кроме того, для предприятий теплоснабжения, особенно в малых городах, характерны проблемы с платежной дисциплиной, а как следствие – неплатежи и долги перед поставщиками газа, распространяющиеся по цепочке поставщиков. Все это приводит к росту экономически обоснованных тарифов. В то же время государственная политика нацелена на сдерживание тарифов для населения, что входит в противоречие с потребностью в инвестициях и усугубляет ситуацию.

При этом государство ставит новые цели, в том числе климатические, которые не могут быть реализованы без повышения энергетической и ресурсной эффективности, в том числе в ЖКХ и в теплоснабжении. Реформа по переходу на наилучшие доступные технологии, Стратегия социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов, разрабатываемые Стратегия развития ЖКХ и Государственная программа повышения энергетической эффективности призваны стимулировать технологическую модернизацию, обеспечить достижение целевых показателей при сохранении надежности и доступности коммунальных услуг.

Между тем развитые страны переходят к концепции Теплоснабжение 5.0, предполагающей распределенные источники и использование тепловых насосов. Перспективной и актуальной задачей является выбор метода регулирования, в том числе в теплоснабжении, не консервирующего технологии прошлого, а позволяющего развивать города, предприятия-потребителей и энергетику в соответствии с новыми технологиями и при сохранении стабильности и доступности поставок энергетических ресурсов.

Спикеры отметили, что для принятия регуляторных решений, в том числе на федеральном уровне, важна обратная связь, необходимо понимать, как реализуются положения госполитики на практике на местах.

Спецификой малых городов является более низкая плотность потребления, а следовательно, более высокие удельные издержки и невысокая платежеспособность населения по сравнению с крупными городами.

Однако в любом случае снабжение территории теплом – социально ответственный бизнес, где от слаженности всех вовлеченных сторон зависит качество и доступность услуги для потребителя. ТЭЦ как технологически наиболее эффективные источники тепла и электроэнергии по-прежнему играют решающую роль для экономического и социального развития городов.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Действующая система регулирования, балансирующая между экономической обоснованностью тарифов и их ограничением для недопущения социальной напряженности, в целом показала свою стабильность, но имеет определенные недостатки.

Технологическая эффективность не проецируется в экономическую: ТЭЦ слабо конкурируют на рынке мощности, вынуждены работать в конденсационном режиме, что негативно отражается на их экономических результатах. При заявленном приоритете ТЭЦ отсутствует обязанность приоритетно их загружать.

Существующие мощности в теплогенерации часто превышают реальные потребности, однако появляются новые проекты строительства котельных (в т.ч. для социальных объектов), что только усугубляет технико-экономические параметры системы в целом и чревато дополнительным ростом тарифов в будущем.

При тарифных решениях слабо оцениваются перспективные последствия для объектов регулирования, в т.ч. с учетом взаимозависимости различных видов потребителей – жилья, промышленных потребителей, социальных объектов.

Формальный подход к разработке и актуализации схем теплоснабжения, недостаточная увязка с планами и возможностями источников, сетей, несбалансированность по эффектам для территории в целом, слабо просчитанные тарифные последствия ведут к проблемам в перспективе. Множественность игроков в теплоснабжении приводит к конфликтности, дополнительным издержкам и невозможности согласовать наиболее эффективный в целом вариант развития.

Низкая плотность сетей в малых городах (отношение длины сети к нагрузке/отапливаемой площади) требует иной модели регулирования.

Требование по ликвидации МУП в теплоснабжении не обосновано там, где они работают эффективно, при этом администрациям непросто найти инвесторов-концессионеров.

Систематическое недофинансирование через тариф теплоснабжающих предприятий в малых городах ведет к нарастанию износа и технологического отставания, аварийности, затрат на эксплуатацию, удорожанию будущей модернизации, т.е. порождает замкнутый круг как в технологическом, так и в экономическом контуре. Ряд решений наносят предприятиям прямой экономический ущерб (зафиксированные убытки от задолженности населения за период работы по прямым договорам, от задолженности участников отношений в системе теплоснабжения, от расчетов, основанных не на фактической калорийности газа). При этом сохраняются случаи изъятия достигнутой предприятиями экономии из тарифа, что является прямым нарушением федерального закона №261-ФЗ.

Износ и аварийность приводят к экстренным финансовым вливаниям со стороны муниципалитетов и регионов, т.е. наравне с финансированием из тарифа существует второй контур регуляторики, мало организованный и несистемный, никак не связанный с тарифообразованием, непрозрачный и не всегда объективно обоснованный.

К этому добавляются:

- Сложности взаимоотношений с потребителями в проектах модернизации на их стороне (их неорганизованность, сложность процедур общих собраний собственников, невысокая квалификация в вопросах коммунальных услуг).
- Большое количество проверок РСО (несколько десятков контролирующих органов).
- Не всегда достаточная квалификация сотрудников местных администраций в вопросах систем теплоснабжения городов (как инженерных, так и экономических).
- Нехватка достоверных данных для принятия обоснованных решений ввиду отсутствия приборов учета, телеметрии.

ПРИМЕР ООО «ЛЫСЬВА-ТЕПЛОЭНЕРГО»

ООО «Лысьва-теплоэнерго» эксплуатирует ТЭЦ в городе Лысьва, поставляя электроэнергию, пар и тепло на промышленную площадку Лысьвенского металлургического завода, а также тепловую энергию и горячую воду для 70-75% бытовых потребителей города Лысьва. Штатная численность предприятия – 250 человек.

Партнерами ЛТЭ в цепочке теплоснабжения являются, с одной стороны, структуры Газпрома, поставляющие газ, с другой – ЕТО, МУУП «Теплоэнергоремонт».

В рамках реализации инвестпрограммы за 2016-21 гг. в модернизацию имущественного комплекса Лысьва-теплоэнерго было вложено порядка 300 млн рублей, в т.ч. около 100 млн рублей за счет тарифной составляющей, 200 млн за счет доходов от других видов деятельности (в т.ч. продажи электроэнергии) и привлеченных средств инвестора. Это позволило снизить износ системы теплоснабжения (все объекты сегодня доведены до нормативных параметров), с 6,8 до 5,5% - потери тепла при передаче по сетям в периметре ответственности ТЭЦ, удельное потребление газа на выработку энергии.

Доля генерации в тарифе для населения снизилась за два года с 66 до 55%, при этом тариф для населения вырос. Систематические неплатежи МУУП за потребляемые ресурсы ставят ЛТЭ в сложное положение перед структурами Газпрома, накапливая дебиторскую задолженность в несколько сотен миллионов рублей, в то время как собственной просроченной задолженности ЛТЭ не имеет.

В то же время, городу Лысьва в ближайшее время предстоит серьезная реформа теплоснабжения: актуализированная схема теплоснабжения и задание на концессию предполагают отключение потребителей города от тепла и ГВС с ТЭЦ и строительство на ее коллекторах водогрейных котельных. Что, в конечном итоге, ляжет новыми затратами на плечи потребителя.

Уже после проведения конференции в местных СМИ появилась информация, что край получит 1,3 млрд. рублей на модернизацию системы теплоснабжения в Лысьве из Фонда национального благосостояния, что по сути является средствами бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, потребители платят как минимум дважды – за модернизацию системы, от которой потом решено отказаться (несмотря на заявленный приоритет когенерационных источников и отсутствие сравнительных расчетов по данному конкретному случаю, подтверждающих более высокую эффективность новой схемы теплоснабжения), и за создание новой, технологически менее эффективной системы теплоснабжения при имеющихся на территории избыточных тепловых мощностях.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

По итогам выступлений федеральных спикеров, обсуждения на площадке конференции и исходя из практического опыта организаций и муниципалитетов-участников конференции, выработаны следующие предложения.

На федеральном уровне нужны конкретные меры, чтобы от деклараций о приоритете комбинированной выработки перейти к практической реализации этого принципа. Недопустим отказ от существующей ТЭЦ как источника тепла в пользу строительства новых котельных.

Ответственность органов, уполномоченных на реализацию государственной политики в коммунальной энергетике, в первую очередь в части тарифных решений, а также на уровне субъектов Российской Федерации, должна заключаться в балансировании доступности коммунальных услуг для населения и достаточности финансирования тепло- и ресурсоснабжающих компаний, в том числе через субсидирование межтарифной разницы. При этом меры по энергосбережению не должны подразумевать ухудшение состояния инфраструктуры и препятствовать модернизации.

Федеральным органам исполнительной власти и регуляторам:

1. Тарифообразование

- a. Обеспечить ответственность регулирующих органов при установлении тарифа за последствия своих решений в виде износа оборудования, роста аварийности и дальнейшего повышения издержек предприятий
- b. Устанавливать тариф не из логики компенсации сверхнормативных потерь, а в целях финансирования модернизации для ликвидации и предотвращения потерь
- c. При тарифных решениях принимать во внимание не величину тарифа, а совокупный платеж населения. Для его удержания и повышения при этом тарифного финансирования предприятий принимать меры по повышению эффективности на стороне потребителя, в т.ч. установку ИТП с погодозависимым регулированием, гидравлическую регулировку сетей, вопросы обслуживания нового оборудования.
- d. Нужна прозрачная открытая методика экспертизы тарифа и доказывания его обоснованности.
- e. Внести поправки в Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ "О теплоснабжении" и КоАП РФ об ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов в случае неисполнения судебных решений в виде штрафов или лишения полномочий и отстранения от должности без возможности вести деятельность в государственных органах в дальнейшем.

2. Стимулирование теплофикации:

- a. Предпринять меры для сокращения барьеров реализации электрической энергии от источников до 25 МВт, в т.ч. рассмотреть возможность введения обязательной покупки электроэнергии гарантированным поставщиком по установленной цене; отменить ужесточающие требования к сетевым компаниям, транспортирующим электрическую энергию от ТЭЦ либо разрешить объектам генерации иметь сети в собственности, а также другие меры, стимулирующие выработку электроэнергии ТЭЦ на теплофикационном отборе.

3. Общесистемные меры и стабилизация финансового положения тепло-ресурсоснабжающих организаций:

- a. Предоставление целевых субсидий на потребление напрямую в РСО, а не потребителям, в т.ч. через механизм трехсторонних соглашений, в т.ч. с использованием выделенных на эти цели федеральных средств.
 - b. Снизить штрафную нагрузку на предприятия, в частности, санкции за отсутствие банковских гарантий на оплату задолженности за поставленный природный газ – это усугубляет непростое финансовое положение, зачастую вызванное дебиторской задолженностью, снижает ликвидность в условиях недостаточного финансирования.
 - c. Предоставлять участникам рынка минимум 5 рабочих дней для размещения информации в информационных системах (ЕИАС-мониторинг, ГИС ЖКХ и ГИС ТЭК) и ответов на запросы информации от уполномоченных органов.
 - d. Снизить порог величины проектов для получения гос.субсидий на модернизацию инфраструктуры.
 - e. Обеспечить равное положение тепло- водоснабжающих организаций в субъектах РФ с точки зрения права на компенсацию межтарифной разницы в случае установления льготных тарифов для населения ниже экономически обоснованного уровня (в настоящее время для подобной компенсации необходимо принятие соответствующих положений на уровне субъекта Федерации, что сделано не везде) – обязать субъекты Федерации разработать соответствующее региональное законодательство.
 - f. При переходе к оплате за услугу теплоснабжения по факту потребления (вместо 1/12) учесть необходимость теплоснабжающим предприятиям поддерживать и обновлять мощности в течение года.
 - g. Рассмотреть возможность закрепления долгов по платежам за коммунальные услуги за помещениями, а не их собственниками.
 - h. Упростить иски по взысканию долгов за коммунальные услуги с населения в части деления собственности на доли и необходимости оформления судебных документов на каждую из них.
 - i. Обеспечить контроль за реализацией положения федерального закона №261-ФЗ в части сохранения экономии от реализации энергосберегающих мероприятий в НВВ РСО.
 - j. Обеспечить выставление счетов за газ на основании фактических данных о калорийности топлива в точке поставки (на границе балансовой ответственности).
 - k. Увеличить срок исковой давности с трех лет по долгам за коммунальные услуги.
 - l. Повысить коэффициент при плате за коммунальные услуги населением в отсутствии прибора учета с 1,5 до 10.
4. Координация источников тепловой энергии с другими участниками городских систем теплоснабжения:
- a. Стимулировать меры по сбалансированности всей системы теплоснабжения города
 - b. Рассмотреть возможность создавать на уровне субъекта Федерации револьверного фонда энергосбережения с использованием средств как региона, так и федеральных (Фонда содействия реформированию ЖКХ).
 - c. Ввести целевой налог /штраф, направляемый в региональный фонд энергосбережения, для собственников вновь вводимых в эксплуатацию низкоэффективных объектов энергетики, влияющих на удорожание себестоимости энергии.

- d. Запретить государственное софинансирование проектов, применяющих технологии ниже определенного уровня энергетической эффективности.
- e. В регионах использовать по возможности цифровые технологии для мониторинга разработки и актуализации схем теплоснабжения по опыту Республики Саха (Якутия)
- f. Внести изменения в законодательство, предусматривающие экспертизу схем теплоснабжения в малых городах, обсуждение их проектов с ТСО и РСО, предусмотреть право ТСО (РСО) оспорить схему теплоснабжения малого города в Минэнерго России либо предусмотреть участие третьей (независимой) экспертной стороны в подобных спорах.

Органам законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации:

1. Принять на уровне края нормативную базу, необходимую для предоставления субсидий и компенсации тепло- и водоснабжающим организациям, действующим на территории Пермского края, межтарифной разницы в случае установления льготных тарифов для населения ниже экономически обоснованного уровня (закон о льготных тарифах на тепловую энергию, горячее водоснабжение, Порядок предоставления субсидий теплоснабжающим организациям на возмещение недополученных доходов).
2. В согласовании с Пермским филиалом Системного оператора РАО ЕЭС, УФАС, МРСК предпринять меры для стимулирования модернизации котельных через установку газовых микротурбин для покрытия собственных потребностей в электроэнергии и увеличения КПД работы котельных,

Местным администрациям:

1. В рамках подготовки концессионных соглашений актуализировать схемы теплоснабжения и обеспечивать наличие актуальных достоверных данных, проводить инвентаризацию объектов, передаваемых в концессию, углубленно прорабатывать вопросы по:

- базовому уровню операционных расходов
- нормативу удельного расхода на отпущенную тепловую энергию
- нормативу технологических потерь тепловой энергии
- нормативу удельного расхода электрической энергии на выработку тепловой энергии - нормативный уровень прибыли
- объемы полезного отпуска тепловой энергии

Тепло- ресурсоснабжающим предприятиям Пермского края:

1. Рассмотреть возможность создания сообщества (ассоциации) малой коммунальной энергетики (теплогенерирующих и теплоснабжающих компаний) Пермского края с целью защиты прав и интересов организаций.
2. Продолжить практику отраслевых конференций и круглых столов обсуждения и внедрения надёжных и эффективных технологий и обмена опытом.
3. Провести собственное исследование и рассчитать поправочный коэффициент к тарифу, учитывающий разницу в загруженности мощностью единицы сетей теплоснабжения в малых и крупных городах, обратиться в федеральные органы законодательной и исполнительной власти с рекомендацией учитывать эту разницу при установлении тарифов или компенсации выпадающих доходов предприятиям.

Только все вовлеченные субъекты вместе смогут сделать системы теплоснабжения надежнее и эффективнее по приемлемой цене для потребителей. Теплоснабжающие компании Пермского края сделали первый шаг и приглашают коллег из других этапов цепочки и других регионов присоединиться и поддержать предлагаемые меры.