

А. В. Гасин

Внедрение концессионной модели для финансирования инновационных программ в тепловых сетях

В статье выделены основные проблемы городских систем теплоснабжения, касающиеся их модернизации, рассмотрены предпосылки применения концессионной модели финансирования инвестиционных проектов, разработаны направления возможной ее корректировки. Определена роль концессионной модели в управлении системами теплоснабжения на уровне муниципалитета.

Ключевые слова: теплоснабжение, теплофикация, технологическая модернизация, инвестиции, инвестиционный проект, оператор, концессионная модель, финансовый риск, тарифы.

A. V. Gasin

Introduction of the Concession Model to Finance Innovative Programmes in Heat Networks

The article deals with the main problems of urban heat supply systems, relating to their modernization, the prerequisites of application of the concession model of financing investment projects are regarded, directions of its possible updating are developed. The role of the concession model in the management of heating systems at the municipality level is determined.

Keywords: heat supply, central heating, technological modernization, investments, an investment project, an operator, a concession model, financial risk, tariffs.

Теплоснабжение и его сердцевина (теплофикация) – одни из главных проблем, ибо в стране на тепло тратится до 45 % первичных топливно-энергетических ресурсов. Здесь фокусируются и переплетаются крупные финансовые и политические институты, а от состояния этой сферы напрямую зависит благосостояние миллионов людей, а значит, политическая стабильность в регионах.

В настоящее время тепловое хозяйство России характеризуется низкой надежностью и экономичностью теплоснабжения, а также опасностью возникновения кризисных ситуаций.

Существующие на сегодняшний день проблемы теплоснабжения во многих регионах России препятствуют возможности использования инвестиций для финансирования программ энергосбережения и повышения энергоэффективности. Хотя тарифы муниципальных образований во всех субъектах федерации находятся на верхней границе допустимого уровня услуг потребителям – от 1.500 до 2.700 руб./Гкал. с одновременным функционированием в дотационном режиме, дотации выравниваются с размером оплаты потребителей [1]. В связи с этим технологическая модернизация за счет инвестиционной со-

ставляющей, добавленной к существующим тарифам, не может быть принятой потребителями без социального напряжения и не может гарантировать «экономическую» и «физическую» доступность услуг потребителям, а также возврат инвестиций в экономически целесообразные сроки.

Инвестиции в тепловые сети необходимы для обеспечения бесперебойного и качественного теплоснабжения потребителей, хотя они и мало-рентабельны, то есть дают лишь незначительное повышение энергоэффективности.

Сегодняшние инвестиции довольно часто раздроблены, ограничены стремлением быстро получить прибыль на объектах теплоснабжения (где иногда может быть достигнута краткосрочная рентабельность) или необходимостью ремонта.

Чтобы оценить объем необходимых инвестиций, достаточно простого расчета: достижение показателя замены 3 % в год всех теплосетей в России потребует суммы, равной примерно 60 млрд руб. в год или 1,5 млрд евро ежегодно (по оценкам специалистов, при модернизации системы централизованного теплоснабжения (ЦТ) на тепловые сети приходится 2/3 общего объема

инвестиций, а на котельные – только 1/3 инвестиций) [2].

Сегодня муниципальные предприятия или частные операторы не могут проводить амбициозную политику модернизации по причине нехватки финансовых средств, а также из-за отсутствия компетентности, необходимой для управления крупными инвестиционными программами: те кредиты, с которыми МУПы могут справиться, гарантированы муниципалитетами и, следовательно, ограничены. Механизм возврата инвестиций путем утверждения тарифной надбавки (установка которой была закреплена до 01.01.2011 г. Федеральным законом от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса») ограничен, поскольку тариф устанавливается ежегодно, что не добавляет ясности в долгосрочном плане, которой вправе ожидать инвестор. По сей день не придумано никакого механизма для интегрирования существующими операторами понятия качества обслуживания в эксплуатационную и инвестиционную деятельность. Нельзя не отметить коррумпированные схемы финансирования действующих инвестиционных программ по реконструкции и созданию систем теплоснабжения. Инвестиции в теплоснабжение идут в обход прямого назначения и оседают в посреднических звеньях. Так, генеральный подрядчик, ничего не делая и не неся никаких затрат, «зарабатывает» на субподрядчике от 20 до 30 % от общего объема инвестиций, вложенных в модернизацию теплосетей. Нередки примеры того, как деньги, выделяемые на инвестиционные программы в инновационное развитие в сфере ЖКХ, обычно расходуются не по назначению, а сами программы финансируются по остаточному принципу.

Проблемы финансирования инвестиционных проектов на инновационное развитие систем теплоснабжения требуют поиска новой бизнес-модели, позволяющей выйти на новый уровень финансирования инновационных программ в теплоснабжении.

Концессия в первую очередь позволяет определить те цели, которые необходимо достичь в рамках инвестиционной программы.

Концессионер берет на себя долгосрочное обязательство по модернизации инфраструктуры, которую он принимает в концессию на основе программы модернизации, утвержденной муниципалитетом и способной интегрировать комплексный подход для ее реализации. Муниципалитет может действительно выбирать концессионера путем проведения конкурса и может заключать договор с

надежным оператором, располагающим достаточными финансовыми ресурсами и обладающим признанной компетентностью как в техническом (операционном) плане, так и в финансовом. Концессионер берет на себя обязательства по уровню качества услуг в соответствии с критериями конкурса, которые становятся для него, после подписания договора, твердыми и окончательными. Он финансирует свои инвестиции и сам предоставляет гарантии, затребованные его кредиторами, освобождая тем самым муниципалитет от необходимости брать на себя эти гарантии, которых требуют финансовые организации. В результате муниципалитет получает право контроля за деятельностью концессионера и может заставить концессионера исправить положение в случае выхода последнего за пределы параметров договора или досрочно расторгнуть договор.

Муниципалитет сохраняет право собственности на активы, но делегирует концессионеру право на обслуживание этих активов и на увеличение их стоимости. По окончании действия договора муниципалитет получает обратно обновленную инфраструктуру большей стоимостью, причем для этого ему не требуется брать на себя финансовые риски за такую операцию.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусматривает соответствующие механизмы тарификации. Договор о концессии фиксирует параметры установления тарифов сначала на 3-летний, затем на 5-летний период регулирования. Оператор, таким образом, имеет ясную картину о времени возврата инвестиций как по механизму индексации тарифов, так и по методу RAB. Такая предсказуемость позволяет ему вкладывать средства в гораздо больших объемах, чем это предусматривается тарифом (капремонт, текущий ремонт и амортизация). Ему остается лишь установить график инвестиций таким образом, чтобы наиболее эффективные меры принимались в начальный период с целью создать существенный экономический задел; менее эффективные меры (с финансовой точки зрения) распределяются на остальной период, при этом они сочетаются со снижением затрат, которые обеспечены первыми инвестициями.

Эффективность воздействия предлагаемой к реализации инвестиционной программы на снижение затрат теплоснабжающего предприятия и на величину тарифа на тепловую энергию можно проследить на примере модернизации системы теплоснабжения города Калуги с населением около 340 тыс. человек.

Системы централизованного теплоснабжения обеспечивают тепловой энергией 75 % населения, ежегодная выработка тепловой энергии в системе составляет около 1.262 млн Гкал при присоединенной тепловой мощности 1000 Гкал/ч и 400 км эксплуатируемых теплосетей в двухтрубном исчислении [3].

Ответственное за ее эксплуатацию муниципальное теплоснабжающее предприятие сегодня с трудом вкладывает в тепловое хозяйство от 100 до 200 млн руб. в год, что позволяет покрывать лишь стоимость срочного ремонта. Предприятию не хватает собственных средств: тарифы на газ в последние годы росли быстрее, чем тарифы на теплоснабжение, что негативно отражалось на затратах на текущий ремонт и обслуживание. Муниципальное теплоснабжающее предприятие не имеет никаких резервов для того, чтобы справиться с кризисной ситуацией и чтобы в существенных масштабах обновить систему.

Концессия позволяет построить комплексную инвестиционную программу, которая не ограничивается нишами с высокой рентабельностью, а охватывает систематическое обновление всех активов.

На основании данных по возрасту тепловых сетей можно судить об их надежности и возникающих рисках:

- до 20 лет – зона «спокойствия» (полный контроль над рисками);
- от 20 до 30 лет – зона комфорта (контроль над рисками);
- от 30 до 40 лет – зона риска (высокая частота аварий);
- более 40 лет – возможность крупных и частых аварий [4].

Оптимальный возраст существующих тепловых сетей должен составлять 25 лет.

В российских городах муниципальные предприятия редко обновляют тепловые сети более чем на 1–1,5 % в год (от их общего объема), поэтому зона повышенного риска может быть достигнута в самом ближайшем будущем. Напротив, достижение годового коэффициента обновления сетей 3–4 % позволило бы изменить динамику угрожающих рисков в перспективе: выйти из зоны риска и за 15–20 лет достичь среднего возраста, равного возрасту теплосетей в других странах.

В представленном примере инвестиционного проекта размер инвестиций составляет до 8 млрд руб. в текущих ценах. Это включает обновление котельных, реорганизацию производства и значительное повышение объемов замены тепловых сетей.

Концессионная модель позволяет «абсорбировать» тарифную нагрузку от такого объема инвестиций. В рамках метода RAB новый тариф рассчитывается на базе стоимости, пересматриваемой каждые 5 лет, а значит – уменьшаемой на ту величину, которая достигается за счет модернизации системы центрального теплоснабжения благодаря вложенным инвестициям.

Срок действия договора концессии и стабильность тарифных механизмов позволяет финансовым учреждениям предоставлять более дешевые кредиты. В том проекте, который нас интересует, в результате реализации инвестиционной программы рост тарифов с учетом роста цен на газ в размере 16–19 % ежегодно составит около 14 % в 2012 г. и 16–18 % в 2013 и 2014 гг., средний ежегодный рост тарифов составит 7 % (рис. 1). Средний рост тарифов без учета роста топливных затрат составит 4,3 %. В качестве сравнения, если муниципальное теплоснабжающее предприятие будет по-прежнему проводить менее солидную инвестиционную программу, то это приведет через 23 года к росту тарифов на более чем 15 % выше по сравнению с рассматриваемым сценарием развития на базе концессионной модели.

Этот пример показывает, что в рамках концессионной модели возможно проводить амбициозную инвестиционную политику обновления системы ЦТ, удерживая при этом изменение тарифов в разумных пределах.

Концессионная модель интересна тем, что она объединяет операционную деятельность с инвестициями. Она предполагает, что оператор в своей работе лучше, чем отдельный финансист, умеет обновлять средства производства: он предоставляет финансисту техническую гарантию, которая тому требуется, чтобы обезопасить его кредитный договор; он предоставляет муниципалитету гарантию качества инвестиций.

В концессионной модели корректируется возможный негативный аспект метода RAB, когда средства инвестируются просто ради того, чтобы повысить рентабельность инвестируемого капитала, забывая о возможной выгоде, которую можно получить за счет эксплуатации и правильного управления инвестициями.

В российских условиях эту модель финансирования необходимо внедрять в том виде, как она есть, так как она находится на стыке различных проблем, которые нужно разрешить для успешного реального обновления городских систем теплоснабжения в России.

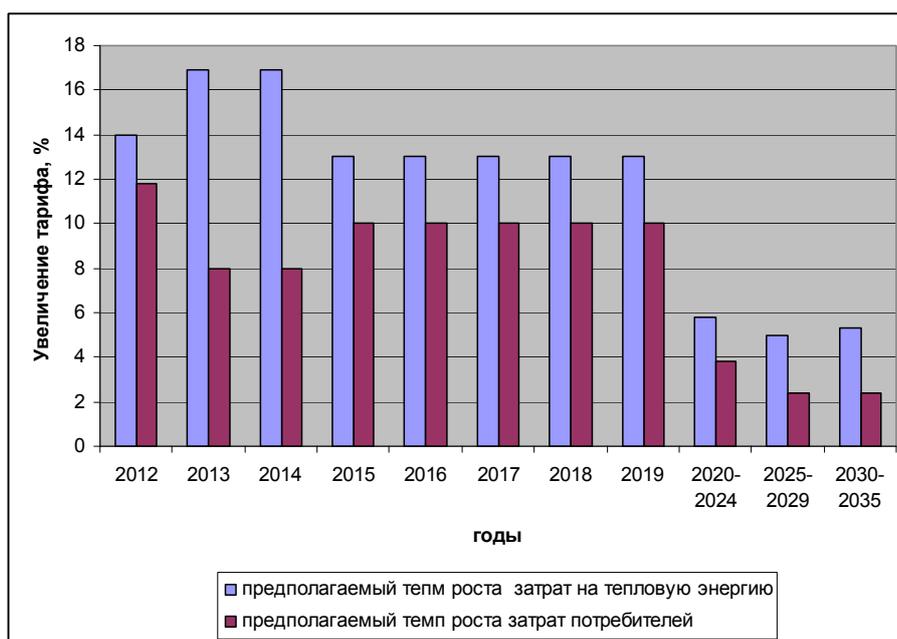


Рис. 1. Изменение тарифа на тепловую энергию, устанавливаемого по методу RAB

Но чтобы стать по-настоящему эффективным инструментом, данная модель требует корректировки. Вот несколько предлагаемых направлений возможной корректировки:

1. Тарифы должны отражать реальные затраты, а не устанавливаться в виде нормативов вне связи с реальностью. Только лишь на основе реальной стоимости оператор-инвестор может получить экономические рычаги. Таким образом, регулятор должен отказаться от нормативов, но при этом, очевидно, обязать оператора снижать эксплуатационные затраты в течение всего срока (что может быть предусмотрено договором концессии). Повышение тарифов вследствие учета реальных затрат должно компенсироваться населению путем субсидий.

2. Регуляторы должны контролироваться не только по уровню тарифов, которые они предоставляют операторам, но также и по критериям, измеряющим качество обслуживания этих операторов, или по тем средствам, которые те выделяют для обеспечения этого качества обслуживания. Муниципалитет контролирует качество обслуживания, предоставляемого оператором, регулятор должен предоставить тарифы, соответствующие качеству обслуживания, предусмотренному договором концессии.

3. Федеральные и региональные ограничения, накладываемые на тарифы на тепловую энергию, должны быть отделены от инвестиций и уровня роста цен на топливо с тем, чтобы по-

настоящему высвободить поле для маневра этими инвестициями.

4. Региональные или муниципальные ограничения на рост цен на коммунальные услуги должны различаться по каждому их виду.

5. Необходимо, чтобы предоставляемые регулятором тарифы могли быть пересмотрены смешанной комиссией с участием не только администрации, но также потребителей и операторов. Тариф в действительности должен стать компромиссом между этими тремя сторонами.

6. Муниципалитеты должны «подталкиваться» областной администрацией к увеличению объема инвестиций, которые те вкладывают в свою инфраструктуру. Можно предложить следующее: частный или государственный оператор, не инвестирующий в обновление инфраструктуры в течение трех лет, должен быть заменен новым оператором, выбранным по конкурсу для реализации инвестиционных программ.

В заключение следует отметить, что концессионную модель нужно внедрять. Несмотря на то, что принцип ее был принят на федеральном уровне, предстоит провести значительную подготовительную работу для того, чтобы она была принята в регионах. Она должна поощряться путем применения настоящего бюджетного стимулирования с федерального уровня до регионального и муниципального уровней. Концессионная модель должна, не ограничиваясь расчетом тарифа, по-настоящему учитывать заботу о качест-

ве обслуживания. Этот уровень качества может быть замерен и может стать правилом в отношениях между муниципалитетом, оператором и регулятором, чтобы устанавливать уровень цен на обслуживание, предлагаемый потребителям.

Существует значительная социальная составляющая в сфере городских систем теплоснабжения в России. Если рассматривать ее исключительно в тарифном плане, есть риск получить обратный эффект. Социальная значимость городских систем теплоснабжения в России проходит через освоение инвестиций, снижение затрат и повышение качества обслуживания. Автор считает, что концессия является той схемой, которая на сегодняшний день наилучшим образом соответствует управлению различными составляющими этой социальной задачи.

Библиографический список

1. Шарипов, А. Я. Инновационные технологии энергосбережения и повышения энергетической эффективности систем теплоснабжения в жилищном и социальном секторах [Текст] / А. Я. Шарипов // Стройпрофиль. – 2010. – № 2. – С. 20–24.
2. Некрасов, А. С. Перспективы развития теплоснабжения России [Текст] / А. С. Некрасов, Ю. В. Синяк // Новости теплоснабжения. – 2011. – № 4. – С. 7–14.
3. Жузе, В. Б. концептуальные основы инновационного развития и модернизации системы муниципального теплоснабжения [Текст] / В. Б. Жузе. – Ухта ; М., 2007.