

Программный документ по инфраструктуре

Реализация проектов централизованного
теплоснабжения: пути обеспечения
финансовой устойчивости



Европейский банк
реконструкции и развития

Введение

Централизованное теплоснабжение (ЦТС) является наиболее распространенной формой теплоснабжения городских жилых помещений и предприятий во многих странах операций ЕБРР (СО ЕБРР), где инфраструктура производства и распределения тепла часто относится к эпохе централизованного планирования. Существует явное различие между сетями ЦТС в восьми странах Центральной Европы и Балтии (ЦЕБ), которые вступили в Европейский союз в 2004 году, и менее развитыми странам с переходной экономикой (включая страны бывшего СССР и Юго-Восточной Европы). Системы в восьми странах ЦЕБ приближаются к западноевропейским стандартам обслуживания – с их модернизированными системами генерации тепла и теплосетями, мерами по повышению энергоэффективности со стороны потребления, выставлением счетов за фактическое потребление энергии и растущей долей предприятий, находящихся в собственности частного сектора и эксплуатируемых им. Сети ЦТС в менее развитых странах на начальном этапе перехода, как правило, срочно нуждаются в инвестициях для поддержания текущих объемов теплоснабжения своих потребителей и во избежание крупных аварий. Многие сети работают с большими финансовыми потерями и зависят от субсидий со стороны местных администраций или национальных правительств для оплаты поставок топлива и выполнения ремонтных работ в порядке реагирования на возникающие проблемы.

В настоящем документе рассматриваются проблемы, с которыми сталкивается сектор теплоснабжения в пяти участвующих СО ЕБРР: Босния и Герцеговина, Казахстан, Киргизская Республика, Молдова и Румыния. В нем изложены возможные варианты политики для решения этих проблем и рекомендации в рамках «дорожной карты» политического курса. Взгляды ключевых участников в секторе ЦТС из каждой страны-участницы были учтены в ходе серии семинаров и целенаправленного обмена мнениями.

Основные выявленные операционные проблемы включали: недостаточный объем и непредсказуемость доходов, высокие эксплуатационные расходы, накопленная проблемная задолженность, износ мощностей и отсутствие приборного учета и контроля. Многие из них могут быть решены путем совершенствования структур управления или создания подходящих структур там, где они отсутствуют. Во-первых, следует урегулировать наиболее острые проблемы сектора, такие как дефицит финансирования, перебои в теплоснабжении и сокращение клиентской базы.

Во-вторых, на основе передовой практики с учетом специфики конкретной страны можно разработать и ввести в действие саму рыночно-нормативную базу. В-третьих, долгосрочная деятельность предполагает применение рыночного подхода в секторе, стимулирующего участие частного сектора и постепенное открытие рынка для конкуренции.

Это основные причины, по которым ЕБРР финансировал подготовку настоящего программного документа по линии Фонда подготовки инфраструктурных проектов (ФПИП) при активном участии ряда стран операций ЕБРР, проводящих реформу своего сектора централизованного теплоснабжения. Помимо подготовки проектов для стран операций ЕБРР, исключительно важная задача ФПИП ЕБРР заключается в распространении передовых методов и знаний.

Мы хотели бы выразить признательность за активное и заинтересованное участие таким странам, как Босния и Герцеговина, Казахстан, Киргизская Республика, Молдова и Румыния, коллегам из ЕБРР, а также Хилтону Миллару (Hylton Millar) и Петре Салоки (Petra Szaloky) из компании KPMG, которые были привлечены к подготовке документа в качестве внешних консультантов. Их коллективный вклад и работа на семинарах и в процессе подготовки самого программного документа позволили существенно улучшить конечный результат.

Настоящий документ является одним из серии финансировавшихся по линии ФПИП программных документов по сектору инфраструктуры, которые были подготовлены в 2016 и 2017 годах. ЕБРР рассчитывает на дальнейший диалог со странами своих операций в секторе коммунального теплохолодоснабжения по вопросам финансовой устойчивости и инфраструктурных инвестиций в интересах модернизации и повышения эффективности работы сетей.

Мэтью Джордан-Тэнк (Matthew Jordan-Tank)
(руководитель отдела инфраструктурной политики и ФПИП ЕБРР)

Грег Джебраил (Greg Gebrail) (ведущий специалист ЕБРР по коммунальной энергетике, ФПИП)

Хьетил Тведт (Kjetil Tvedt) (ведущий экономист ЕБРР, отдел экономики, политики и управления)

Сокращения

Сокращение	Полное имя
СВЭ	строительство – владение – эксплуатация
СВЭП	строительство – владение – эксплуатация – передача
СЭП	строительство – эксплуатация – передача
ТЭЦ	теплоэлектроцентраль
ЦТС	централизованное теплоснабжение
ЕБРР, Банк	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейские союз
км	километр
н/д	нет данных
PM10	твердые частицы диаметром не более 10 микрон
PM2.5	твердые частицы диаметром не более 2,5 микрон
ДКО	договор коммунального обслуживания
Соединенное Королевство	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Содержание

1.	Краткое изложение	1
2.	Введение	2
2.1	Структура	2
2.2	Концептуальная основа	3
2.3	Типичная институциональная база в странах операций ЕБРР	5
2.4	Цели и принципы	5
3.	Проблемы в секторе ЦТС	7
3.1	Симптомы и их связь с целями политики	7
3.1.1	Недостаточный объем и непредсказуемость доходов	7
3.1.2	Высокие эксплуатационные расходы	9
3.1.3	Высокий коммерческий риск	10
3.1.4	Недостаточный доступ к капиталу или финансированию	10
3.1.5	Износ мощностей	12
3.2	Глубинные проблемы	14
3.3	Резюме	17
4.	Возможные варианты политики	18
4.1	Всеобъемлющая национальная стратегия в области энергетики и теплоснабжения	18
4.2	Роли и обязанности национальных и местных органов власти и регулирующих органов	19
4.3	Политика в области подключения и заключение долгосрочных контрактов с потребителями	21
4.4	Четкое разграничение ролей и обязанностей компаний ЦТС	22
4.5	Ответственность руководства	23
4.6	Меры, способствующие увеличению собираемости платежей и урегулированию проблемы безнадежной задолженности	24
4.7	Участие частного сектора	25
4.8	Резюме	26
5.	Рекомендации	27
5.1	Краткое обобщение извлеченных уроков	27
5.2	Формирование «дорожной карты» политики	28
5.2.1	Последовательность действий	28
5.2.2	Сроки осуществления «дорожной карты» политики	34
5.3	Сочетание вариантов политики	37
5.4	Региональные различия и их влияние на реформу политики и ее осуществление	38

6.	Приложение – Тематические исследования	40
6.1	Приложение 1. Вильнюс (Литва)	41
6.2	Приложение 2. Рига (Латвия)	42
6.3	Приложение 3. Киев (Украина)	43
6.4	Приложение 4. Таллин (Эстония)	44
6.5	Приложение 5. Беларусь	46
6.6	Приложение 6. Молдова	47
6.7	Приложение 7. Брашов (Румыния)	48
6.8	Приложение 8. Косово	49

1. Краткое изложение

В настоящем документе рассматриваются пути обеспечения долгосрочной операционной и финансовой устойчивости в секторе централизованного теплоснабжения (ЦТС). В нем дается характеристика выявленных проблем и предлагаются возможные методы их решения и соответствующие реформы для стран операций ЕБРР.

Настоящий документ подготовлен компанией KPMG по заказу и в сотрудничестве с ЕБРР. Представленные в нем точки зрения, отражают мнения и замечания по проблемам, отмеченным в странах операций ЕБРР со слов участников семинаров, организованных в ходе выполнения этого задания. Документ отражает опыт различных заинтересованных сторон, в том числе руководителей предприятий ЦТС, регуляторов и контролирующих органов Боснии и Герцеговины, Казахстана, Киргизской Республики, Молдовы и Румынии.

На основе результатов обсуждений с участниками, подкрепляемых кабинетными исследованиями, в настоящем документе определяется ряд узких мест, характерных для сетей ЦТС в странах операций ЕБРР («симптомы») и негативно сказывающихся на секторе в странах операций ЕБРР с точки зрения финансовой и операционной устойчивости, качества обслуживания, эксплуатационной эффективности, ценовой доступности и экологичности.

Выявленные проблемы можно разбить на пять частично взаимосвязанных категорий: недостаточный объем и непредсказуемость доходов, высокие затраты, высокий коммерческий риск, ограниченный доступ к капиталу и износ мощностей.

В документе рассматриваются также глубинные проблемы, которые могут являться причиной выявленных симптомов. В нем дается характеристика восьми таких проблем, которые препятствуют реализации коммерчески жизнеспособных моделей развития сектора централизованного теплоснабжения в странах операций ЕБРР.

Подавляющее большинство этих факторов обусловлены несовершенством или отсутствием основ управления сектором ЦТС в странах операций ЕБРР. Это, в свою очередь, указывает на обширное поле деятельности в плане принятия коррективных мер стратегического характера на основе создания базы управления, отвечающей поставленной цели.

Поэтому в данном документе приводится длинный перечень вариантов политики, которые обобщаются в сбалансированный набор рекомендаций в виде «дорожной карты» политического курса.

На основании исторического опыта можно сказать, что именно центральное правительство будет призвано действовать в качестве движущей силы этих изменений, однако при этом необходимо обеспечить, чтобы влияние государства не подрывало достижение поставленной цели независимого управления сектором.

В настоящем документе рекомендуется реорганизовать рынок ЦТС с надзором регулирующих органов и постепенным проведением рыночной реформы в три основных этапа.

Вначале следует сосредоточить внимание на проблемах, связанных с проблемными долгами, и на приоритетных инвестициях.

На втором этапе, после оказания сектору экстренной поддержки, рекомендуется урегулировать структурные проблемы сектора в процессе формирования более широкой базы.

На третьем этапе рекомендуются применять рыночный подход и стимулировать участие частного сектора.

Конкретные временные рамки «дорожной карты» должны определяться индивидуально с учетом обстоятельств и политических процессов в каждой стране.

Следующим шагом для сторон, заинтересованных в выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем документе, является проведение оценки текущих проблем и того, как можно успешно осуществить предлагаемые меры в рамках конкретной страны. Это предполагает рассмотрение побочных эффектов и вариантов, возникающих на каждом этапе «дорожной карты», часть которых перечислена в настоящем документе в качестве основы для обсуждения.

2. Введение

Настоящий документ подготовлен в соответствии с планом диалога на тему «Экономика, политика и управление в сфере инфраструктуры» (далее – «План»), который отражает совместный ведомственный подход, разработанный ЕБРР для стимулирования обсуждения с различными заинтересованными сторонами вопросов проведения назревших инфраструктурных реформ и обеспечения возможностей для дальнейших стратегических преобразований в странах операций. Централизованное теплоснабжение – это одна из приоритетных сфер деятельности в контексте Плана, которой посвящен проект диалога по инфраструктурной политике «Финансовая устойчивость в секторе централизованного теплоснабжения» (далее – «Проект»), в рамках которого основной акцент сделан на коммерциализацию инфраструктурных услуг и достижение финансовой устойчивости сектора.

Цель Проекта – предоставить заинтересованным правительствам в странах операций ЕБРР информацию и методические указания по осуществлению реформ, необходимых для внедрения коммерческих моделей хозяйственной деятельности в секторе ЦТС, на основе проведения упорядоченных обсуждений с ключевыми участниками рынка ЦТС (регуляторами, контролирующими органами и операторами).

Настоящий документ основывается на опыте и мнениях, озвученных на семинарах в Лондоне, Бухаресте и Алма-Ате, в ходе которых дискуссии были сосредоточены на выявлении ключевых проблем, с которыми сталкиваются страны операций, и возможных реформах рынка и политики, призванных обеспечить долгосрочную операционную и финансовую устойчивость сектора ЦТС. Настоящий документ посвящен сектору централизованного теплоснабжения, однако в соответствующих случаях в нем рассматриваются и конкурирующие рынки услуг теплоснабжения.

2.1 Структура

Настоящий доклад построен следующим образом.

- В оставшейся части этого раздела изложена концептуальная основа, используемая в настоящем докладе для анализа рынков ЦТС, включая типичную институциональную базу в странах операций и цели, на достижение которых должна быть направлена политика.
- В разделе 3 обсуждаются проблемы, характерные для рынков ЦТС в рассматриваемых странах операций. Далее определяются глубинные причины, лежащие в основе этих проблем.
- В разделе 4 формируется длинный список возможных вариантов политики и рассматриваются конкретные тематические исследования, в которых использовались такие варианты политики.
- В разделе 5 обобщены ключевые положения предыдущих разделов и в виде «дорожной карты» сформулированы рекомендации по вопросам политики.

В приложении приведена дополнительная информация о тематических исследованиях, которые использовались в качестве подтверждения существующих вызовов и направлений политики. В нем даны реальные примеры того, как эти вызовы и политика проявляются в странах операций.

Эта структура проиллюстрирована ниже.



2.2 Концептуальная основа

Прежде чем приступить к обстоятельному рассмотрению каждого из вышеизложенных элементов, целесообразно поразмыслить о том, как эти элементы могут быть определены и каким образом они взаимосвязаны.

- **Цель** – это конечный результат, который сам по себе воспринимается директивными органами как социально значимый. Пример цели – ценовая доступность тарифов в секторе ЦТС.
- **Проблема** – это глубинное структурное препятствие, не позволяющее достичь финансовой устойчивости хозяйственной деятельности в секторе ЦТС. В качестве проблем, выходящих за рамки прямого контроля предприятий ЦТС, участники первого семинара указали на отсутствие у предприятий ЦТС возможности обеспечить выполнение пользователями своих обязательств (например, в части отключений и безнадежная задолженность). Проблемы зачастую негативно влияют на достижение таких ключевых целей, как обеспечение ценовой доступности и качества обслуживания.

- **Проявление (проблемы)** – это то, как участники сектора ЦТС реагируют на проблемы, с которыми они сталкиваются. Например, недостаток регуляционной определенности может привести к тому, что компании будут отсрочивать инвестиции или сокращать их объем.

- **Возможный вариант политики** – это изменение, которое может быть внесено директивными органами с целью смягчения последствий или урегулирования проблемы в отрасли.

Насколько это возможно, в настоящем докладе определяются и рассматриваются формы взаимодействия и причинно-следственные связи между различными элементами концептуальной основы.



	Регулирующие органы	Национальные власти	Местные власти
Роль	- Эффективное и соразмерное регулирование - Лицензирование - Мониторинг рынка и регулятивный надзор - Установление тарифов (факультативно) - Заключение рамочных соглашений - Определение стандартов качества, технических условий и экологических нормативов. - Стимулирование конкуренции	- Реализация законодательной базы для обеспечения подотчетности, предсказуемости, прозрачности и согласованности на рынке - Разработка долгосрочной стратегии сектора - Учреждение регулирующего органа - Определение функций и обязанностей институциональных субъектов - Предоставление грантов и субсидий	- Ответственность за оказание местных услуг, таких как вывоз мусора, централизованное теплоснабжение, транспорт, содержание жилищного фонда, поддержание правопорядка, социальные услуги и т. д. - Содействие развитию инфраструктуры - Финансирование и инвестиционная деятельность - Установление тарифов ЦТС (факультативно) - Определение политики планирования и согласования - Определение структуры топливного баланса для теплоснабжения - Предоставление субсидий компаниям и клиентам - Владение предприятиями ЦТС.
Приоритеты	- Долгосрочные - Энергетический сектор ЦТС	- Долгосрочные - В масштабах всей экономики	- Краткосрочные - ЦТС и другие коммунальные услуги
Цели	- Обеспечение безопасного и эффективного ЦТС - Обеспечение лучшего соотношения цены и качества в долгосрочной перспективе с учетом инвестиционных потребностей сектора - Экологическая устойчивость	- Бесперебойность теплоснабжения - Инвестиции в экономику - Экономический рост - Экологическая устойчивость	- Обеспечение ценовой доступности и охвата услугами всех групп потребителей - Непрерывность теплоснабжения - Надлежащее качество обслуживания - Наличие необходимых мощностей
Ограничения	Если регулирующие органы не являются действительно независимыми, они могут подвергаться давлению со стороны национальных властей	Общенациональные выборы – естественное ограничение для правительства	- Местные выборы – естественное ограничение для местных властей, если их выбирает местное население - Если мэры назначаются центральным правительством, местные власти могут подвергаться давлению со стороны национальных властей

2.3 Типичная институциональная база в странах операций ЕБРР

Целесообразно также описать типы заинтересованных сторон, составляющих типичную институциональную базу в странах операций. Стимулы, имеющиеся у этих субъектов, и их реагирование на эти стимулы играют важную роль в определении конечных результатов в секторе ЦТС. Они определяют также, насколько эффективными могут быть варианты политики для решения глубинных проблем в секторе ЦТС, и тем самым для улучшения конечных результатов. На иллюстрации ниже показаны взаимоотношения между тремя ключевыми заинтересованными сторонами: национальными властями, местными властями и регулируемыми органами. В следующей за ней таблице приведены основные характеристики этих заинтересованных сторон.

На цели участников влияют ограничения и оказываемое на них давление и эти факторы варьируются от субъекта к субъекту. Национальные власти, как правило, руководствуются долгосрочными задачами и рассматривают возможные варианты в рамках общеэкономического подхода. Местные власти ближе к своему населению и участвуют в повседневном предоставлении услуг и поэтому, находятся в более

тесном контакте с потребителями. Ввиду различия позиций национальных и местных властей крайне важно обеспечить баланс между регулированием на центральном и местном уровнях, а также четко определить роли и обязанности каждого участника. Если учесть, что национальные и местные власти избираются соответственно всем населением страны и населением той или иной административно-территориальной единицы, то в своей повестке дня они, по всей вероятности, будут руководствоваться политическими соображениями, особенно в преддверии выборов. Объективность, предсказуемость и немотивированность краткосрочными политическими целями укрепляются благодаря наличию независимых регуляторов.

2.4 Цели и принципы

В данном разделе описываются цели, на достижение которых должна быть в конечном счете направлена политика в области ЦТС. Для целей настоящего документа общая задача сектора ЦТС определена как предоставление устойчивых в финансовом отношении услуг высокого качества и эксплуатационной эффективности. В рамках политики может также потребоваться учитывать и социальные соображения, такие как ценовая доступность тарифов для уязвимых групп потребителей и экологическая устойчивость. Эти цели заключаются в следующем:

- **Высокое качество обслуживания:** высокое качество обслуживания означает удовлетворение предприятиями ЦТС нужд потребителей за счет организации высоконадежного теплоснабжения и обеспечения бесперебойности и осуществления обслуживания даже при изменении внешних условий. Кроме того, предприятия ЦТС удовлетворяют ожидания клиентов, заблаговременно принимая к сведению запросы клиентов и удовлетворяя их;
- **Финансовая и операционная устойчивость:** политика должна быть направлена на то, чтобы эффективно управляемые предприятия ЦТС

покрывали свои эксплуатационные затраты и сохраняли уверенность в том, что они смогут вернуть изначально вложенные средства (при условии, что такие средства были вложены эффективно). Кроме того, компании должны иметь достаточную рентабельность для получения доступа к рынку заемного и долевого финансирования.

- **Эксплуатационная эффективность:** эксплуатационная эффективность означает оптимальное сочетание задействуемых ресурсов, которое обеспечивает эффективность функционирования. Для достижения эксплуатационной эффективности компании стимулируются эффективно распределять ресурсы, повышать свою результативность и производительность, а также изыскивать пути сокращения своих расходов на обеспечение ЦТС.

Кроме вышеперечисленных конечных результатов, в рамках политики необходимо учитывать и социальные факторы. В их числе можно выделить следующие два: ценовая доступность тарифов для уязвимых категорий потребителей и экологические соображения. Хотя достижение этих результатов не принесет предприятиям

ЦТС и малоуязвимым категориями потребителей дополнительных выгод, как таковые они могут иметь важное значение для обеспечения политической и экономической устойчивости политики в сфере ЦТС.

- **Ценовая доступность:** ценовая доступность подразумевает способность потребителя оплачивать услугу и часто выражается в виде процентной доли ежемесячных доходов потребителя, которую он клиенты должен потратить на ее оплату. Фактор доступности для среднестатистической семьи связан с готовностью производить оплату и надлежащим соотношением цены и качества. Ключевым аспектом ценовой доступности является риск, связанный с исключением некоторых категорий потребителей из системы снабжения, т.е., иными словами, те случаи, когда некоторые категории потребителей не получают услугу из-за ее дороговизны или низкого уровня своих доходов.

- **Экологическая устойчивость:** в случае ЦТС экологические соображения в основном связаны с производимыми выбросами двуокиси углерода (CO₂) и объемами образующихся загрязнителей (окиси азота (NO_x) и частиц (PM₁₀ и PM_{2.5})). С другой стороны, с ЦТС связаны и возможные экологические преимущества, например, использование тепла, которое в противном случае было бы потеряно или напрасно потрачено, и содействие переходу на возобновляемые источники энергии. Кроме того, сокращение потребления воды после ремонта сетей и более тщательный контроль со стороны потребителей также способствуют обеспечению большей экологической устойчивости. Эти соображения соответствуют целям, поставленным

директивными органами стран ЕС. Например, Министерство по делам бизнеса, энергетики и промышленной стратегии Соединенного Королевства ведет речь о «трилемме» нахождения баланса между ценовой доступностью, надежностью снабжения и учетом изменения климата при проведении энергетической политики.

Участники уделяли большое внимание финансовой жизнеспособности и устойчивости как ключевым целям при формировании политики для рынков ЦТС. Например, неоднократно упоминалось о неустойчивом финансовом положении предприятий ЦТС и предполагаемой угрозе бесперебойности обслуживания (во всяком случае, по действующим тарифам). Были упомянуты и другие цели, но им не придавалось столь важного значения. Так, например, участники подчеркнули, что при рассмотрении вопроса об отключении следует также учитывать ценовую доступность и социальные факторы. В целом представляется, что мнения участников в отношении первоочередных целей соответствуют вышеизложенным положениям. Однако при этом следует отметить акцент на финансовой устойчивости, аспект, которому будет уделено должное внимание при анализе возможных вариантов политики.

3. Проблемы в секторе ЦТС

В ходе диалога с участниками в странах операций был выявлен ряд недостатков в сфере ЦТС (далее – «симптомы»). В настоящем разделе сначала излагаются и описываются симптомы, наблюдаемые в странах операций, а затем указывается на то, как эти симптомы влияют на результаты работы по достижению целей, установленных в рамках политики по ЦТС. По результатам обсуждений с участниками и проведенных камеральных исследований нам удалось выявить пять основных групп симптомов: недостаточный объем и непредсказуемость доходов, высокие расходы, высокие коммерческие риски, ограниченный доступ к капиталу и износ мощностей.

Далее в настоящем разделе рассматриваются глубинные проблемы, которые могут вызывать наблюдаемые недостатки и которые необходимо будет решить посредством реформы политики. В общей сложности выявлено и описано восемь глубинных проблем.

3.1 Симптомы и их связь с целями политики

3.1.1 Недостаточный объем и непредсказуемость доходов

Участники подчеркнули, что предприятия ЦТС в странах операций часто сталкиваются с проблемой дефицита или непредсказуемости доходов. Это может быть обусловлено рядом факторов, к числу которых относятся неприемлемые ограничения в сфере тарификации, неоплата или задержки оплаты со стороны потребителей, непредсказуемость или дефицит субсидий и грантов от местных или центральных властей, сокращение клиентской базы, то есть отключение от сети теплоснабжения. Более подробная характеристика этих факторов приведена ниже.

Неприемлемые ограничения в сфере тарификации

Зачастую тарифы устанавливаются регулируемыми органами или местными/национальными властями на таком уровне, который не позволяет предприятиям ЦТС возмещать свои расходы. В некоторых случаях в качестве компенсации за такое недостаточное возмещение предоставляются субсидии. Однако такие субсидии не всегда являются предсказуемыми или их объем не достаточен для покрытия расходов.

Даже в тех случаях, когда тарифы и субсидии достаточны для покрытия текущих эксплуатационных расходов, они могут быть недостаточны для возврата изначально вложенных средств и покрытия капитальных затрат в прошлом и настоящем. Это может ограничить доступ к рынку заемного и долевого финансирования, необходимого для улучшения показателей эффективности использования мощностей.

Отсутствие возможности оценки будущих тенденций в политике установления тарифов усугубляет эту проблему. Например, временное приостановление роста тарифов на тепловую энергию до 2017 года в Киргизской Республике лишило компании значительного объема доходов и привело к созданию неопределенности относительно будущих доходов.

Низкая собираемость платежей

Неоплата или несвоевременная оплата счетов – распространенная проблема в странах операций и важный фактор, обуславливающий дефицит доходов в секторе ЦТС, особенно в Боснии и Герцеговине. Неоплата или несвоевременная оплата часто приходится на те категории потребителей, доходов которых недостаточно для покрытия даже самых элементарных расходов на проживание. Неоплата или несвоевременная оплата также встречаются в ситуациях, когда собственники жилья проживают за рубежом, оставляя его пустующим.

Недостаточные субсидии

В связи с тем, что всех получаемых доходов недостаточно для покрытия эксплуатационных расходов и инвестиционных затрат большинства предприятий ЦТС в странах операций, такие предприятия во многом полагаются на субсидии, гранты или средства, выделяемые из бюджета правительством или местными властями, чтобы восполнить пробел между полученными и собственными средствами.

Рынки ЦТС в странах операций зачастую отличаются отсутствием прогнозируемого и стабильного доступа к субсидиям и грантам, что ведет к неопределенности доходов предприятий ЦТС. Кроме проблем, связанных с недостаточными или непредсказуемыми доходами, предприятия ЦТС в странах операций также сталкиваются с тем, что на их доходной части негативным образом сказываются существенные задержки в предоставлении выделенных субсидий, что приводит к росту задолженности компаний ЦТС перед поставщиками (например, газовыми компаниями).

В некоторых случаях предприятия ЦТС, сталкивающиеся с краткосрочными трудностями в отношении денежных потоков из-за отсутствия финансирования, решают отложить или отменить платежи поставщикам, чтобы сохранить бизнес. Такое поведение имеет три последствия. Во-первых, это приводит к накоплению долгов и кредиторской задолженности. Во-вторых, это снижает готовность поставщиков (в том числе поставщиков тепла и вообще поставщиков) далее продлевать предприятию ЦТС сроки погашения дебиторской задолженности; и, в-третьих, это может привести к тому, что поставщики столкнутся с финансовыми трудностями, которые могут поставить под угрозу цепочку поставок, от которой зависит компания ЦТС.

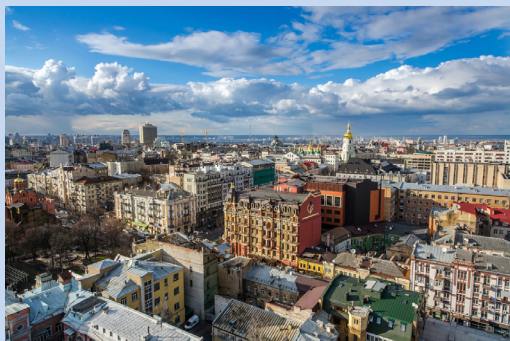
Тематическое исследование: система централизованного теплоснабжения г. Киева

Теплосети г. Киева столкнулись с проблемой недостаточного объема доходов в связи с тем, что местными органами власти были установлены тарифы ниже уровня возмещения расходов (тарифы для домохозяйств покрывали только 50-80 процентов издержек в Киеве), а также по причине накопления проблемных долгов из-за злостных просрочек оплаты и неоплаты счетов потребителями и непредсказуемости и недостаточного объема субсидий из-за отсутствия четко сформулированных намерений государства в части их предоставления.

В соответствии с кредитным соглашением со Всемирным банком и в рамках ныне проводимого под руководством ЕБРР диалога по вопросам политики была проведена тарифная реформа, нацеленная на стимулирование политики и практики возмещения расходов. На местные органы власти была возложена обязанность устанавливать тарифы на уровне, обеспечивающем возмещение расходов компаний ЦТС или, в противном случае, финансировать любую разницу между доходами и расходами из годовых фондов.

Результатом реформы стало практически удвоение среднего размера тарифов. Однако с учетом политической остроты этого вопроса местные органы власти через год приняли решение прекратить

корректировку тарифов до уровней возмещения расходов и задним числом сократили тарифы на 30 процентов. И хотя местные власти выполнили свое обязательство по покрытию появляющейся нехватки доходов компаний ЦТС из средств годовых фондов, эти средства не были представлены своевременно. На конкретном примере Киева становится очевидно, что зависимость рентабельности компаний ЦТС от волевой политики государства неблагоприятным образом сказывается на финансовой устойчивости компаний. Более того, этот пример показывает, насколько важно тщательно изучать влияние повышения цен на уязвимые категории потребителей с учетом политической остроты вопроса ценовой доступности тарифов для определенных групп потребителей.



Самоотключения

Как и все коммерческие предприятия, компании ЦТС полагаются на достаточную клиентскую базу. Во многих странах операций компании ЦТС сталкиваются со все большими проблемами в связи с самоотключениями потребителей от сети, что сокращает доходы компаний ЦТС. Высокий процент самоотключений отмечен в целом ряде румынских городов, где потребители, проживающие в многоквартирных домах, предпочли системы индивидуального отопления. В Боснии и Герцеговине в последние годы непрерывно сокращается общее количество бытовых потребителей ЦТС – в среднем приблизительно на 3,4 процента в год.

В некоторых странах, таких как Босния и Герцеговина, собственники пустующих квартир требуют отключения от сети, чтобы прекратить оплачивать услугу, которой они фактически не пользуются.

Однако чаще всего отключения связаны с решением потребителей отказаться от ЦТС в пользу альтернативных решений по отоплению помещений, таких как индивидуальные газовые котлы, печи и электрическое отопление. Основными конкурентными преимуществами альтернативных вариантов отопления являются качество обслуживания, стоимость и контроль индивидуального потребления. Что касается качества обслуживания, то решающее влияние на опыт, степень удовлетворенности и лояльность клиентов и, следовательно, на их решение перейти на альтернативные варианты отопления, оказывает неспособность системы ЦТС обеспечить теплоснабжение в конце весны и в начале осени и время ожидания подачи горячей воды (в Румынии отмечены случаи ожидания в 10-15 минут).

3.1.2 Высокие эксплуатационные расходы

Для предприятий ЦТС в странах операций, как правило, характерны высокие эксплуатационные расходы, зачастую обусловленные недостаточными капиталовложениями, что приводит к старению мощностей и неэффективным производственным процессам.

Например, в Боснии и Герцеговине и Казахстане износ систем теплоснабжения привел к масштабному перерасходу средств на материальные ресурсы и потерям энергии выше допустимого показателя среди предприятий ЦТС.

Высокие эксплуатационные расходы могут также быть связаны с недостаточным вниманием, уделяемым

Увязка со стратегическими целями

В целом все заинтересованные стороны особо отметили, что для финансовой состоятельности и устойчивости предприятий ЦТС принципиальное значение имеют достаточный объем и предсказуемость доходов, за счет которых финансируется их деятельность, техобслуживание и инвестиции как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

Несвоевременность проведения техобслуживания и работ по развитию, связанные с недостаточным уровнем доходов, ведут к износу мощностей. Это создает угрозу для достижения стратегических целей обеспечения бесперебойности поставок и качества обслуживания.

Кроме того, с недостаточным уровнем доходов сопряжен риск несоразмерного повышения тарифов в будущем, что может оказать негативное влияние на ценовую доступность услуг ЦТС для некоторых потребителей и усилить риск неоплаты или несвоевременной оплаты счетов потребителями.

Общее занижение расценок на услуги ЦТС может также привести к неэффективному использованию тепла и подорвать достижение стратегических целей обеспечения энергоэффективности и экологической устойчивости.

руководством предприятий вопросам рентабельности, в стремлении достичь других целей. Так, например, некоторые предприятия ЦТС вынуждены удерживать штат работников, превышающий операционные нужды. В Румынии, как известно, предприятия ЦТС нанимают почти в два раза больше работников, чем необходимо для эффективной работы, в связи с тем, что местные органы власти неохотно соглашались на сокращение штатов.

Недостаток приборного учета и контроля

Недостаток приборного учета – это наследие коллективного принципа плановой экономической системы. Квартиры в странах операций, как правило, не оборудованы индивидуальными приборами учета.

В Боснии и Герцеговине клиенты хотели бы иметь индивидуальные приборы учета, что позволило бы выставлять счета по фактическому потреблению, однако они не могут себе этого позволить из-за высоких затрат на установку таких приборов.

Кроме того, отсутствие горизонтальной трубной разводки отопительных систем в многоквартирных домах не позволяет компаниям ЦТС учитывать потребление в отдельных квартирах. Необходимы механизмы, благодаря которым новые здания оснащались бы как индивидуальными приборами учета, так и приборами учета для всего здания.

Отсутствие приборов учета затрудняет предприятиям ЦТС задачи по снижению потерь и утечек тепла, оптимизации использования тепла и принятие мер реагирования со стороны потребителей. Кроме того, отсутствие индивидуальных приборов учета не позволяет им принимать меры против несанкционированного использования подаваемого тепла потребителями и физического хищения сетевой воды, что представляет собой обычное явление в рассматриваемых в настоящем документе странах операций.

Увязка со стратегическими целями

Все участники согласились с тем, что для достижения устойчивой деятельности компаний ЦТС ключевую роль играет контроль затрат.

С одной стороны, если высокие расходы на эксплуатацию отражаются в повышении тарифов и за них приходится расплачиваться непосредственно потребителям, это влияет на ценовую доступность и создает препятствия для повышения эксплуатационной эффективности.

С другой стороны, однако, если тарифы не отражают полностью затраты либо из-за повышения тарифов для потребителей, либо из-за дополнительных субсидий или грантов, это подрывает финансовую устойчивость предприятий ЦТС. Кроме того, сбой в финансировании, вероятно, усугубит проблему технического состояния мощностей с дальнейшими последствиями для обеспечения эффективности работы и качества обслуживания.

Наконец, высокие эксплуатационные расходы компаний ЦТС влияют на их конкурентоспособность по сравнению с альтернативными источниками тепла. Это увеличивает риск отключений и еще более сокращает и без того недостаточный объем доходов, что еще сильнее подрывает финансовую устойчивость.

3.1.3 Высокий коммерческий риск

Сектор, характеризующийся низкими доходами и высокими издержками, обычно является непривлекательным с коммерческой точки зрения. Непредсказуемость регулятивно-операционной базы еще более увеличивает коммерческий риск в таком секторе.

Высокий коммерческий риск в секторе ЦТС проявляется в нежелании участников рынка брать на себя долгосрочные обязательства перед сектором. Факторы, создающие высокий коммерческий риск, связаны, главным образом, с существующей структурой управления в секторе и создают для участников рынка атмосферу неопределенности и двусмысленности.

Некоторые из этих факторов связаны с институциональной базой в виде треугольника «регулирующие органы/национальные власти – местные власти – предприятия ЦТС». Нечеткое определение функций и обязанностей каждого из этих субъектов – это значительный фактор нарастания коммерческого риска, который может быть сопряжен с риском недобросовестности и непрозрачного принятия нормативных решений.

3.1.4 Недостаточный доступ к капиталу или финансированию

Основное влияние высокого коммерческого риска заключается в том, что он ограничивает доступ компаний к капиталу через ряд механизмов:

- Во-первых, высокий коммерческий риск ограничивает кредитоспособность сетей ЦТС и их доступ к столь необходимому заемному финансированию для будущих инвестиций.
- Во-вторых, в той степени, в которой высокий коммерческий риск влечет за собой повышение системного риска, это приводит к увеличению стоимости акционерного капитала, что ограничивает количество нового капитала, к которому компания сможет получить доступ.

- И, наконец, существование риска недобросовестности (другими словами, способность правительства и регулирующих органов отказаться от соглашений с компаниями ЦТС после факта заключения таких соглашений) может вообще разубедить инвесторов в целесообразности капиталовложений в этот бизнес.

Ограниченный доступ к капиталу зачастую вынуждают предприятия ЦТС в странах операций откладывать инвестиции или работы по техобслуживанию или вообще отказываться от них.

Недоинвестирование – это один из самых явных симптомов в странах операций. Например, в Боснии и Герцеговине, где капиталовложения по большей части ограничиваются аварийными работами, практически не осуществляется долгосрочного управления активами. Подобная ситуация складывается и в Киргизской Республике, где дефицит финансирования вынуждает компании избегать новых инвестиций, ограничивать обновление мощностей и сосредоточивать внимание лишь на аварийных ремонтах. В итоге старение оборудования и сетей теплоснабжения идет быстрее, чем процесс их реконструкции и ремонта.

Кроме задержки или отказа от улучшения сетей, повсеместно распространена практика несвоевременного проведения техобслуживания, которая наносит особо серьезный ущерб финансовой устойчивости. В Бишкеке, например, ввиду того, что откладывания инвестиций недостаточно для покрытия разницы между доходами и расходами, компании ЦТС вынуждены ограничивать объемы ежегодных ремонтных работ и техобслуживания теплотрасс протяженностью в 6-7 км и при норме для теплосети таких размеров в 20 км.

Тематическое исследование: теплосети Молдовы

Этот пример иллюстрирует важность доступа к капиталу в контексте необходимости значительной реструктуризации сети ЦТС. Право собственности на компанию централизованного теплоснабжения в Кишиневе (Молдова) было передано с национального на муниципальный уровень в 2000 году. Муниципалитет потребовал от предприятия снижения тарифов ниже уровня возмещения расходов для обеспечения дешевого теплоснабжения жителям города. В результате этого в 2001 году было объявлено о банкротстве компании, которая финансировала свою деятельность за счет отказа от оплаты своих поставщиков тепловой энергии. Дефицит капитала парализовал способность компании осуществлять надлежащее техобслуживание своих мощностей, что впоследствии привело к их изнашиванию и отключению потребителей.

Недоинвестирование и несвоевременное проведение техобслуживания ведут к износу мощностей ЦТС и ухудшению их физического состояния, что, в свою очередь, приводит к снижению надежности и качества обслуживания.

Увязка со стратегическими целями

Недостаточный доступ к капиталу подрывает коммерческую и финансовую устойчивость компаний ЦТС.

Он также может подорвать надежность, бесперебойность поставок и ухудшить качество сети, так как эти показатели зависят от физического состояния мощностей.

Кроме того, отказ предприятий ЦТС от расчетов с поставщиками может оказать побочное влияние на всю экономику в том смысле, что такое поведение ведет к возникновению финансовых сложностей у поставщиков предприятий ЦТС. Наряду с ухудшением физического состояния сетей ЦТС это может негативно сказаться на бесперебойности поставок.

3.1.5 Износ мощностей

Неудовлетворительное состояние мощностей

Недостаточное финансирование и отсутствие доступа к капиталу привели к ухудшению состояния инфраструктуры. Сети ЦТС в странах операций, как правило, отличаются неудовлетворительным состоянием мощностей, что во многом обусловлено возрастом инфраструктуры и ее недостаточным техобслуживанием. В Киргизской Республике более 75 процентов теплосетей эксплуатируется дольше нормативно установленного срока и нуждается в незамедлительной замене. Например, 75 процентов сети теплоснабжения ОАО «Бишкектеплосеть» (328 км из 436 км) превысили нормативные сроки на 25 лет и требуют замены. Кроме того, 19 насосных станций эксплуатируют устаревшие насосы, а 12 теплоцентралей находятся в эксплуатации на протяжении более 30 лет. В Казахстане техническое состояние сети теплоснабжения также ухудшается на протяжении многих лет. Возраст около 70 процентов сетей теплоснабжения в Казахстане составляет 20-30 лет.

С неудовлетворительным состоянием мощностей связано также повышение аварийности в сетях ЦТС. К примеру, в Казахстане отмечается рост числа аварий в системе ЦТС, что носит особенно критичный характер в течение отопительного сезона, когда крупномасштабные аварии подрывают функционирование сети ЦТС, что сопряжено с неудобствами для потребителей и крупными материальными потерями для предприятий ЦТС. Подобная ситуация складывается и в Киргизской Республике, где количество аварий в системе из-за ухудшения состояния труб возросло за период 2014-2015 годов на 12 процентов.

Тематическое исследование: централизованное теплоснабжение в г. Киеве

К 1998 году киевская система ЦТС пережила несколько лет, ознаменованных ограниченным объемом или полным отсутствием техобслуживания или замены мощностей, что привело к коррозии трубопроводов и инфраструктуры, в особенности из-за ухудшения и недостаточной эффективности гидроизоляции труб.

Основной причиной такого ухудшения состояния мощностей стало отсутствие финансирования за счет тарифных сборов и субсидий (тарифы для домохозяйств покрывали только 50-80 процентов издержек в Киеве), что привело к дефициту доступных ресурсов для проведения подобных мероприятий.

Такое ухудшение состояния мощностей обусловило увеличение потерь в теплосети (в периоды пиковой нагрузки теряется порядка 20 процентов производимого тепла) и неэффективной эксплуатации. Устаревшие и ненадежные задвижки и другое оборудование и отсутствие систем управления на подстанциях привели к уменьшению надежности системы теплоснабжения клиентов. Неэффективное использование топлива привело к повышению выбросов в окружающую среду, а неэффективная водоочистная система и значительные потери воды также стали причиной сильного загрязнения окружающей среды.

Отсутствие финансирования, о котором говорилось выше, также не позволило внедрить систему индивидуальных средств учета тепла. Это означало, что расчет тарифов для потребителей производился без учета реального потребления тепла, что повлекло за собой как снижение качества обслуживания (поскольку в своей основе расчет стоимости услуг для клиентов не был прозрачным), так и избыточное потребление тепла (приблизительно на 10-15 процентов).

Для преодоления сложностей, связанных с плохим техническим состоянием мощностей, в рамках кредитного соглашения с ЕБРР были произведены значительные капиталовложения в усовершенствование и модернизацию мощностей ЦТС наряду с осуществлением важных мер по улучшению окупаемости затрат в секторе.

Другим симптомом ухудшения состояния мощностей в странах операций является отсутствие надежных данных о состоянии мощностей. Например, в Казахстане нет надежных данных о техническом состоянии котлов.

Потери тепла

Потери тепла зачастую связаны с устареванием инфраструктуры. Малый объем инвестиций в техобслуживание мощностей и, как следствие, устаревание и ухудшение состояния сетей наряду с нехваткой труб с заводской изоляцией, становятся причиной значительных потерь в распределительных сетях. В некоторых странах операций такие потери составляют 15-30 процентов при среднем показателе на уровне порядка 22 процентов.

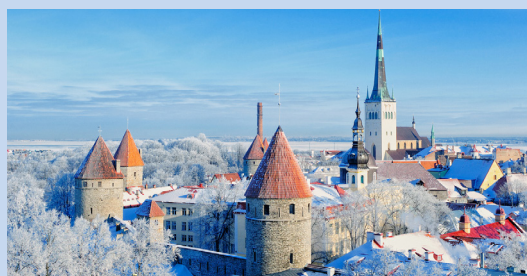
В украинском секторе ЦТС, например, имеются явные свидетельства того, что недостаток инвестиций в техническое обслуживание мощностей приводит к частым поломкам в сети теплоснабжения.

При оценке потерь тепла следует проводить различие между открытыми и закрытыми сетями, а также потерями в летнее и зимнее время. Как правило, в летний сезон отмечается значительное повышение потерь тепла. Кроме того, потери тепла следует отличать от потерь, связанных с выставлением клиентам заниженных счетов, и потерь в связи с утечками.

Помимо этого, отсутствие средств учета на генерирующих станциях, в промежуточных звеньях, в зданиях и по месту потребления затрудняет выявление потерь тепла, дефектов в инфраструктуре и аномально высокого потребления.

Тематическое исследование: система централизованного теплоснабжения г. Таллина

В 1992 году система ЦТС г. Таллина срочно нуждалась в финансовой поддержке для преодоления множества проблем, возникших в связи с неудовлетворительным техническим состоянием мощностей. Использовались устаревшие технологии, а вся сеть ЦТС отличалась низкими техническими стандартами и низкой эксплуатационной эффективностью, в том числе и при производстве тепловой энергии. Отмечалась плохая изоляция труб, а потери тепла в системе достигали высоких показателей порядка 25 процентов по сравнению с 8-12 процентами в системах западных стран. Ввиду отсутствия приборов учета, как правило, не осуществлялось учета производства и потребления тепловой энергии. Использовались котлы устаревшей конструкции с низким КПД, не превышавшим 60-65 процентов. Техобслуживание различных элементов системы ЦТС производилось либо несвоевременно, либо ненадлежащим образом на протяжении нескольких лет. Неудовлетворительное техническое состояние мощностей сети ЦТС усугубляло экологические последствия их эксплуатации (потери воды в 5-10 раз больше, чем в системах западных стран и сильное загрязнение воздуха в течение зимнего отопительного сезона из-за низкоэффективных котлов, работавших на угле и мазуте) и оборачивалось высокими эксплуатационными расходами.



Основной причиной ухудшения состояния мощностей являлся дефицит финансирования у предприятия. В связи с низкой эксплуатационной эффективностью тарифы, отражающие фактические издержки, не могли бы быть экономически доступными для потребителей. Именно по этим соображениям ценовой доступности выбор был сделан в пользу государственных субсидий.

Этот пример иллюстрирует важность доступа к капиталу в контексте необходимости значительной реструктуризации сети ЦТС. Для преодоления проблем в этом секторе Всемирным банком был запущен проект по восстановлению и повышению эффективности системы ЦТС.

Увязка со стратегическими целями

Отсутствие достаточного финансирования и доступа к капиталу приводит к ухудшению инфраструктуры. Устаревание и ухудшение состояния мощностей наряду с отсутствием приборов учета ставят под угрозу надежность и бесперебойность работы сети ЦТС, ухудшая качество обслуживания и эксплуатационную эффективность операторов. Более того, с точки зрения клиентов, низкое качество обслуживания может уменьшить привлекательность ЦТС по сравнению с альтернативными источниками тепла, что может повысить процент самоотключений потребителей. Это, в свою очередь, может создать угрозу для финансовой устойчивости сети.

Плохое состояние мощностей и высокие потери повышают эксплуатационные издержки предприятий ЦТС и их расходы на техобслуживание. Растущая необходимость в финансировании приводит к увеличению финансового давления на компании ЦТС, ставя под угрозу достижение стратегической цели обеспечения финансовой устойчивости.

3.2 Глубинные проблемы

Все вышеописанные симптомы укладываются в цепочку причинно-следственных связей между глубинными причинами и их влиянием на достижение целей. Взаимосвязь между стратегическими целями, симптомами и глубинными проблемами проиллюстрирована на диаграмме ниже. Пять ключевых симптомов, выявленных в странах операций, обусловлены восемью глубинными проблемами.



Основы общенациональной и местной политики

Компании ЦТС часто сталкиваются с неопределенностью относительно того, какие органы власти обладают юрисдикцией в отношении определенного аспекта их деятельности. В отсутствие четкой структуры управления возникает опасность дублирования областей юрисдикции – это может означать, что решение одного органа власти может быть аннулировано другим органом власти, что чревато негативными последствиями для инвестиций и последовательного планирования хозяйственной деятельности. В то же время могут существовать пробелы в структуре управления, когда ни один из органов власти не несет ответственности за принятие решения. Например, когда компании ЦТС необходимо обсудить потребность в дополнительном финансировании, ее запрос может постоянно перенаправляться из одной инстанции в другую.

Структура управления, отражающая обязанности и цели регулятора

Даже при наличии одного обособленного регулирующего органа (что не всегда имеет место, как, например, в Румынии), его обязанности и цели не всегда четко установлены, а ход достижения поставленных целей не всегда отслеживается. Это может приводить к конфликтам интересов, особенно в тех странах, где регулирующие органы входят в состав местных или национальных властей. Например, если функции регулирующего органа и местных властей выполняются одним субъектом, скорее всего его приоритеты будут совпадать с его политическими целями и синхронизированы с избирательными циклами, а не с долгосрочными приоритетами функционирования рынка ЦТС. Это может привести к принятию решений, благоприятных для потребителей в краткосрочной перспективе (например, низкие тарифы), но противоречащих их интересам в долгосрочной перспективе (например, финансовая стабильность).

По аналогичным причинам, когда обязанности и задачи регулирующего органа четко установлены, может возникнуть ситуация, когда на регулирующий орган могут оказывать давление национальные и местные органы власти с целью противодействия выполнению этих обязанностей и задач.

Тематическое исследование: тарифы на ЦТС в Беларуси

Сеть ЦТС Беларуси – наглядный пример того, как отсутствие четкости в отношении институциональных структур может привести к значительному перекосу тарифов как внутри сектора ЦТС (например, между различными группами потребителей), так и между ЦТС и другими связанными отраслями (например, между ЦТС и сектором электроснабжения).

В данном конкретном случае ни бытовые, ни промышленные тарифы, ни тарифы на электроэнергию не устанавливались независимыми органами, и поэтому тарифы никак не учитывали издержки в любом из этих секторов. В Беларуси тарифы для промышленных потребителей устанавливаются национальным регулирующим органом, бытовые тарифы определяются на уровне областей, в то время как национальное ведомство по энергоэффективности косвенно участвует в утверждении норм потерь тепла, которые влияют на уровень указанных тарифов.

Результатом столь сложной и непрозрачной системы стало сокращение тарифов для операторов сетей ЦТС до уровня в 14,5-21,4 процента от общих расходов и неэффективного перекрестного субсидирования бытовых потребителей за счет промышленных, что еще больше усложнило систему установления тарифов.



Политика последовательного планирования

Бизнес-модель сетей ЦТС предполагает частые и существенное взаимодействие со сферой государственного планирования. Сетям часто требуются значительные земельные участки, которые будут находиться в их собственности, а строительство новых мощностей требует согласования с местными властями. В целом расширение деятельности сетей ЦТС основывается на общем участии в процессах городского планирования. Например, при рассмотрении планов строительства нового жилья необходимо привлекать компании ЦТС на начальном этапе разработки проекта для того, чтобы ответвления сети для обслуживания новых объектов были жизнеспособными. Если компании ЦТС не привлекаются к городскому планированию или местным властям выгодно создать препятствия предприятиям ЦТС в процессе планирования, можно ожидать существенных негативных последствий как для их расходов, так и доходов.

Ответственность руководства и заинтересованных сторон

Ключевая глубинная проблема, определяющая высокие эксплуатационные расходы, заключается в несоответствии вознаграждения руководства желаемым целям. Такое несоответствие зачастую наблюдается, если в компании отсутствуют четко сформулированные и доведенные до сведения персонала роли и обязанности и если цели не подкрепляются стимулами. При отсутствии тщательного контроля за эффективностью расходования своих средств руководство с меньшей вероятностью наладит эффективную работу компании ЦТС. В отсутствии финансовых вознаграждений за экономию средств или штрафов за перерасход средств у руководства не будет стимулов для реализации мер по экономии средств. Подобный механизм стимулирования применяется в отношении других желаемых целей, таких как высокое качество обслуживания, экологическая устойчивость, максимизация доходов и т. д.

Кроме того, деятельность, которая ожидается от компании ЦТС (и за которую она получает вознаграждение в виде тарифов и/или субсидий), не всегда четко оговорена в странах операций. Деятельность компании ЦТС может быть определена одним способом при определении производственных показателей или целей, но определяется другим способом при установлении тарифов, что приводит к недостаточному возмещению затрат. В качестве альтернативы предусмотренная

деятельность компании ЦТС может быть изменена после завершения этой деятельности или задним числом, что может иметь пагубные последствия для финансовой устойчивости, если такое изменение уменьшает доход или увеличивает затраты. Могут также существовать такие компоненты цепочки поставок, по которым ни один из субъектов не несет ответственности за осуществление и/или за которые не получен доход.

Тарифы, отражающие фактические издержки

Механизм установления тарифов – важный фактор, определяющий поведение как компании ЦТС, так и ее клиентов. Если тарифы устанавливаются таким образом, который не позволяет предприятию ЦТС оставлять хотя бы часть сэкономленных средств (и, аналогичным образом, возложить на него ответственность хотя бы за часть перерасходованных средств), у предприятия будет мало стимулов контролировать свои расходы. Следовательно, пока тарифы не будут хотя бы частично отражать издержки, выбор модели потребления клиентами будет неэффективным. В частности, в контексте сетей ЦТС это означает, что тарифы будут часто ниже себестоимости, что ведет к чрезмерному потреблению и высоким издержкам.

Собираемость платежей и приемлемый уровень невозвратного долга

Неоплата или хронически несвоевременная оплата счетов потребителями – это одно из проявлений риска со стороны спроса для сетей ЦТС. Многие компании сталкиваются с риском проблемной задолженности, которая, как правило, воспринимается как одна из издержек ведения бизнеса. Однако особенно высокий уровень и/или особая волатильность проблемной задолженности может оказывать существенное влияние на профиль рисков компании и, следовательно, ее доступ к капиталу.

Пожалуй, еще более важным аспектом является то, что зачастую в сетях ЦТС не существует стабильных механизмов, позволяющих компаниям управлять безнадежной задолженностью и обеспечивать ее погашение. Например, компании ЦТС, как правило, не могут отключить клиента от своей сети теплоснабжения, даже если этот клиент неплатежеспособен. Это приводит к значительному риску недобросовестности, так как у компаний ЦТС будут иметься в распоряжении ограниченные средства для смягчения или регулирования рисков, связанных с безнадежной задолженностью.

Намерения государства в отношении предоставления субсидий

В связи с вышесказанным компании ЦТС, финансовая устойчивость которых зависит от субсидий, часто имеют мало гарантий или вовсе не имеют гарантий относительно срока предоставления этих субсидий и поэтому не могут знать, следует ли им реструктурировать свою деятельность в будущем.

Намерения правительства относительно источников топлива и тепла и конкурирующие рынки

В странах операций компании ЦТС часто не участвуют в разработке планов местных и национальных властей относительно развития сектора ЦТС. Это может подорвать возможности компаний ЦТС планировать свою будущую деятельность, не позволяя местным компаниям ЦТС действовать на основании информации об общенациональных тенденциях в секторе.

Субсидирование альтернативных источников тепла, таких как индивидуальные газовые котлы, относительно распространено в странах операций и может быть проблематичным в тех случаях, когда они искажают выбор и стимулы покупателей. Режим субсидирования, который четко не учитывает цель и влияние субсидии, может привести к таким искажениям и может подорвать жизнеспособность сети ЦТС, даже если ее существование отвечает интересам потребителей.

3.3 Резюме

В настоящем разделе были рассмотрены некоторые глубинные вызовы, обуславливающие проблемы, наблюдаемые на рынках ЦТС, и то, как они влияют на результаты, представляющие интерес для директивных органов. Многие из них связаны с управлением сектором, а это означает, что меры политики должны быть специально нацелены на их урегулирование. После определения глубинных проблем мы можем перейти к определению соответствующих мер политики, которые позволят решить эти проблемы вместо того, чтобы просто устранить наблюдаемые симптомы.

4. Возможные варианты политики

Настоящий раздел преследует двоякую цель. Во-первых, в нем предпринята попытка составления на основе данных из самых разнообразных источников длинного перечня вариантов политики, которые предположительно можно применить в контексте рынков ЦТС. Во-вторых, в нем рассматриваются конкретные примеры практического осуществления таких вариантов политики.

Некоторые варианты политики представляются в принципе приемлемыми, однако бывает сложно найти достаточное подтверждение их эффективности на практике. Подобные варианты политики включены в общие рекомендации в разделе 4. Однако может потребоваться провести дополнительный анализ и рассмотрение этих вариантов политики на предмет того, как они скажутся на конечных результатах в конкретных странах операций.

Рассматриваемые варианты политики должны соотноситься с набором проблем, с которыми сталкиваются компании ЦТС, как описано в предыдущем разделе. Четко определяя проблемы, которые можно решить реализацией того или иного варианта политики, можно понять способы оценки рассматриваемого варианта политики по отношению к намеченным целям.

При рассмотрении каждого варианта политики также учитывается следующее: какая/какие заинтересованная сторона (стороны) должны будут предпринять действия; общий характер действий, которые будут необходимы со стороны заинтересованных сторон; наброски механизма, с помощью которого данный вариант политики сможет решить проблему; общее представление о сроках, в течение которых будет введена в действие политика. Также дается описание потенциальных недостатков или непреднамеренных последствий таких вариантов политики, о которых должны знать директивные органы.

Длинный перечень вариантов политики составлен на базе основных принципов решения каждой из проблем, затем перепроверен в сравнении с вариантами политики, встречающимися на практике (которые были обозначены участниками или о которых нам известно по собственному опыту).

4.1 Всеобъемлющая национальная стратегия в области энергетики и теплоснабжения

Четкая и прозрачная стратегия в области энергетики и теплоснабжения позволяет компаниям ЦТС принимать долгосрочные инвестиционные решения без неопределенности, связанной с меняющимся вмешательством правительства в секторе ЦТС и смежных секторах. Долгосрочная ясность и предсказуемость, обеспечиваемые национальной стратегией, имеют ключевое значение для снижения риска и защиты инвестиций в этот сектор.

Центральное правительство в идеале должно сформулировать всеобъемлющую национальную стратегию в области энергетики. Стратегия должна обеспечивать стратегические цели и направление развития рынка, которые включают следующие элементы:

- четкая государственная политика в отношении субсидий, которые будут предоставляться компаниям ЦТС. Это будет способствовать более надежным прогнозам тарифных доходов и, следовательно, позволит снизить коммерческий риск;
- четкая государственная политика в отношении вмешательств (включая субсидии), которые будут доступны для конкурирующих источников тепла. Это уменьшит коммерческий риск за счет обеспечения большей уверенности в конкурентоспособности ЦТС по сравнению с другими источниками тепла;
- ожидания правительства относительно структуры топливного баланса, которая будет преобладать в будущем (возможно, на основе агрегирования данных, собранных у отдельных участников рынка). У центрального правительства есть средства для агрегирования статистических данных на национальном уровне, которые вряд ли будут доступны отдельным участникам. Предоставление этих статистических данных будет обеспечивать планирование хозяйственной деятельности и снижение коммерческого риска;
- приоритеты и ожидания правительства в отношении различных групп клиентов (например, следует ли компаниям ЦТС ожидать финансирования тарифных льгот для уязвимых групп клиентов за счет субсидий или не льготированных тарифов). Это будет способствовать возмещению затрат при одновременном обеспечении защиты ключевых групп клиентов.

Несмотря на то, что стратегия должна вырабатываться центральным правительством, важно, чтобы использовалась форма дискуссии, в рамках которой участники рынка могут высказывать свои мнения, активно участвовать в этом процессе и формировать результат.

Стратегия должна реализовываться местными властями, регулирующими органами и компаниями ЦТС. Реализация должна осуществляться в форме скоординированной деятельности в рамках, установленных национальной стратегией, при осуществлении взаимодействия между различными заинтересованными сторонами в течение всего процесса.

Национальная стратегия в области энергетики и теплоснабжения должна быть отражена в обязательном законодательстве для участников рынка. Законодательная база должна основываться на первичности национального законодательства, которое должно быть перенесено в местные законы, правила, кодексы поведения и руководящие принципы, регулирующие большинство аспектов повседневной деятельности рынка ЦТС. Крайне важно, чтобы правовые нормы составляли сбалансированную базу без каких-либо внутренних противоречий.

Что касается реализации национальной стратегии в области энергетики и теплоснабжения, то она может предусматривать многоэтапный подход и охватывать более длительный период времени.

4.2 Роли и обязанности национальных и местных органов власти и регулирующих органов

Взаимоотношения между тремя ключевыми заинтересованными сторонами – национальными и местными органами власти и регулирующими органами – должны управляться таким образом, чтобы обеспечить стабильность и четкое понимание ролей и обязанностей каждой заинтересованной стороны. Помимо принципа ясности, роли и обязанности должны определяться сбалансированным образом при обеспечении того, чтобы разные заинтересованные стороны не имели противоречивых обязанностей или стимулов и чтобы не было места для политического вмешательства.

Типичный географический охват деятельности компаний ЦТС означает, что местные власти обязательно играют ключевую роль в управлении системой регулирования, которая распространяется на компании ЦТС. В то же время важно, чтобы стратегические цели и всеобъемлющий надзор обеспечивались национальными органами, которые создают основу для рынка и определяют предусмотренные законом функции и обязательства местных органов власти и регуляторов.

Кроме того, крайне важно, чтобы регулирование технических вопросов, требующих объективности и экспертных знаний (другими словами, тарифы и объемы производства), осуществлялось субъектом (регулирующим органом), который не испытывает конфликтов интересов.

Как минимум, важно обеспечить, чтобы задачи регулирующих органов (включая их вознаграждение и/или государственную поддержку) не вступали в конфликт с применяемой ими нормативной базой. Желательно, чтобы должностные лица, принимающие решения в отношении ЦТС, были в максимально возможной степени защищены от влияния посторонних факторов и вмешательства других национальных и местных органов.

Скорее всего, именно центральное правительство будет должно определять круг организаций и должностных лиц, отвечающих за регулирование отдельных теплосетей, и устанавливать их обязанности и обязательства. В идеале это предполагает установление конкретных требований к профессиональной пригодности и добросовестности для руководящих должностных лиц регулирующих органов.

Тематическое исследование: сеть централизованного теплоснабжения г. Таллина

В 1992 году система ЦТС г. Таллина столкнулась с множеством серьезных проблем, возникших в связи с неудовлетворительным техническим состоянием мощностей, несоответствием системы поощрения и поставленным целям, а также нечетко определенным объемом операций компаний ЦТС.

В качестве реакции на такую ситуацию был запущен проект по восстановлению сети, повышению эффективности и применению важных мер политики, направленных на укрепление и реструктуризацию организаций в секторе ЦТС. Меры политики затрагивали как государственное энергетическое ведомство Эстонии, так и муниципалитеты. В отношении последних была разработана нормативно-правовая база для всего энергетического сектора в целом и для ЦТС в качестве его подсектора. Принятые меры включали следующие: правительством было одобрено новое отраслевое законодательство; директивные и регулятивные роли были отделены от функций владения/управления предприятиями; предприятия ЦТС были переданы в собственность муниципалитетов; была оказана поддержка созданию совместных предприятий ЦТС; были учреждены самостоятельные агентства по отраслевому регулированию; была осуществлена децентрализация ответственности за

регулирование тарифов на тепло с передачей этой функции муниципалитетам; было произведено четкое распределение обязанностей и ответственности между агентствами; были назначены регулирующие органы для утверждения тарифов, устанавливаемых по принципу возмещения затрат.

Кроме того, муниципалитеты должны были составить планы теплоснабжения, а государственные или муниципальные предприятия ЦТС – подготовить планы реструктуризации. Помимо этого, в рамках государственного энергетического ведомства был создан ресурс для осуществления долгосрочного планирования в сфере теплоснабжения в интересах дальнейшего развития системы ЦТС и заложения основы для принятия решений о будущих инвестициях.

В отношении муниципалитетов проект предусматривал меры по реструктуризации компаний ЦТС Таллина и Тарту с упором на внедрение эффективных систем управления и эксплуатации, а также на институциональное развитие компаний ЦТС г. Пярну. На этом конкретном примере видно, как создание надежной нормативно-правовой базы может способствовать модернизации сети, создавая экономические условия для инвестиций в инфраструктуру.

Для того, чтобы тарифы на рынке ЦТС основывались на объективных данных и обеспечивали финансовую устойчивость, регулирующий орган должен нести ответственность за создание в рамках сектора универсальной методики установления тарифов. Кроме того, как правило, важно включить требование, чтобы регулирующий орган устанавливал ограничения на тарифы таким образом, чтобы эффективно функционирующая компания ЦТС финансировала свои функции и добивалась разумной отдачи от своих экономически эффективных инвестиций. Это обычно называют «финансовой обязанностью». Это будет означать, что местные органы могут устанавливать тарифы только для своих муниципалитетов ниже минимального уровня, определяемого регулирующим органом, если они будут обеспечивать финансирование образующегося разрыва в финансировании. Более того, регулирующий орган должен взять на себя функцию защиты компаний от политического вмешательства или неправомерного поведения.

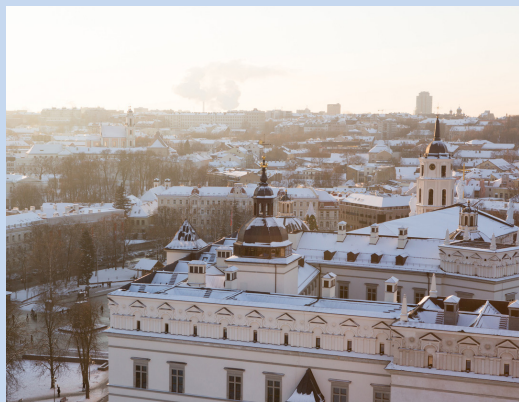
Регулирующий орган также будет играть определенную роль в защите клиентов от завышения цен путем контроля использования компаниями своих резервов (допускаемых доходов) и обеспечения независимой гарантии соответствия деловых операций компаний установленным требованиям. Упрощенный надзор возможен путем создания надлежащей структуры и установления соответствующих условий лицензирования или путем большего участия в эффективном контроле и мониторинге деятельности компаний. При выполнении этой обязанности регулирующим органом все заинтересованные стороны, включая национальные и местные власти, поставщиков и клиентов, будут уверены, что рынок работает эффективно.

Регулирующий орган должен взять на себя функцию защиты компаний от политического вмешательства или неправомерного поведения, а также должен помочь им достичь разумной отдачи от своих экономически эффективных инвестиций.

Необходимо также предусмотреть, чтобы у регулирующего органа было достаточно ресурсов – как в финансовом отношении, так и с точки зрения доступности информации – для надлежащего выполнения своих функций. Общепринятой практикой является финансирование регулирующими органами своих потребностей за счет отраслевых сборов, которые затем перекладываются на плечи клиентов. Может возникнуть необходимость в том, чтобы центральное правительство потребовало от определенных компаний ЦТС предоставлять регулирующему органу любую информацию, которая может быть ими получена по достаточно обоснованному требованию (с учетом конфиденциальности и других правовых ограничений).

Тематическое исследование: система централизованного теплоснабжения г. Вильнюса

В 2001 году Всемирный банк предоставил сети централизованного теплоснабжения Вильнюса кредит в размере 19 млн. евро. В период, предшествовавший предоставлению кредита, правительство внедрило, по его представлению, эффективную, на его взгляд, нормативную базу, предусматривавшую в том числе наличие независимого и полностью финансируемого государством регулирующего органа (комиссия по ценообразованию в энергетике) в энергетическом секторе (включая ЦТС). Этот регулирующий орган разработал четкий набор принципов установления тарифов на теплоснабжение на основе использования стимулов. Это также позволило сократить перекрестное субсидирование газового отопления у промышленных и бытовых потребителей (что подрывало конкурентоспособность ЦТС для бытовых потребителей по сравнению с газовым отоплением). Эти меры могли сыграть ключевую роль в решении проблемы невыполнения обязательств, связанной с тем, что политические органы занимались регулированием ЦТС и, возможно, было негласным предварительным условием предоставления кредита Всемирным банком.



4.3 Политика в области подключения и заключение долгосрочных контрактов с потребителями

С учетом капиталоемкого характера развития инфраструктуры ЦТС один из рисков, с которыми сталкиваются компании ЦТС, является риск неопределенности потребления, который определяет будущие инвестиции (как в части создания новых объектов инфраструктуры, так и обновления или улучшения существующих). Местные власти могут помочь компаниям ЦТС путем осуществления различных мер в сфере подключения потребителей для обеспечения определенного уровня спроса, снижения рисков (по крайней мере в определенной степени), тем самым стимулируя или поощряя привлечение инвестиций в ЦТС, что обеспечивает рентабельность компаний ЦТС. Несомненно, компании ЦТС будут и впредь сталкиваться с неопределенностью, например, риском спроса, связанным с сохранением клиентской базы.

Политика в области подключения потребителей может проводиться применительно к существующим зданиям и новостройкам. Доступность информации о нагрузке в существующих зданиях обеспечивает определенность относительно будущей нагрузки, тем самым существенно подкрепляя реализацию экономической модели компании. Тем не менее, влияние местных властей на выбор способа теплоснабжения уже существующих зданий значительно более ограничено. Поэтому политика в сфере подключения потребителей часто сосредотачивается на новостройках, где местные власти имеют дискреционные полномочия на установление правил теплоснабжения.

Основная форма политики подключения – обязательные подключения, когда местные власти требуют использования ЦТС в качестве обязательного способа теплоснабжения для новостроек или уже существующих зданий в определенных зонах (городах или районах города). Местные власти также могут потребовать обязательного подключения к сети ЦТС, за исключением тех случаев, когда доказывается, что подобное подключение невозможно с экономической или технической точек зрения.

Специфическая обратная форма политики обязательного подключения связана с правом на отключение, когда местные власти запрещают клиентам отключаться от сети, если они к ней уже подключены на постоянной основе или на заранее оговоренный срок. Эта мера защищает компании ЦТС от сокращения клиентской базы. Однако она не решает глубинной проблемы низкого качества обслуживания

и неконкурентоспособности тарифов, а обязательное подключение или удержание конечных пользователей без предоставления им иных возможностей не согласуется с конкурентным и рыночным подходом к сектору теплоснабжения.

Местные власти могут поддерживать заключение долгосрочных договоров с потребителями, поощряя добровольное подключение путем упрощения выдачи разрешений, сокращения или отмены некоторых сборов, связанных с капиталовложениями, предоставляя бонусы в густонаселенных районах, например, разрешая постройку дополнительных этажей в случае подключения к сети ЦТС, ограничивая альтернативные способы теплоснабжения и предоставляя финансовую помощь для новых клиентов.

Инициатива в плане подключения потребителей и заключения с ними долгосрочных контрактов исходит главным образом от местных органов власти. Тем не менее, центральное правительство может поддержать эти меры, например, предоставив полномочия местным органам власти принимать решения и осуществлять политику подключения, пропагандировать передовой опыт для целей планирования на местном уровне.

4.4 Четкое разграничение ролей и обязанностей компаний ЦТС

Введение формальных положений, устанавливающих сферу деятельности компаний ЦТС, позволит сократить риск изменения объемов производства предприятия на произвольной основе или без консультаций. Это также позволит регулирующим органам жестче спрашивать с компаний за показатели их работы исходя из таких объемов производства.

Если компания является публичной, то это, вероятно, потребует принятия законов на уровне центрального правительства для обеспечения того, чтобы структура компании соответствовала ее независимой и коммерческой функции.

Возможность полной приватизации должна рассматриваться только на следующем этапе при наличии необходимых нормативных и законных гарантий. Однако содействие притоку частного капитала не должно привести к потере контроля со стороны государственного сектора и, вероятно, будет способствовать усилению реакции компании на стимулы. Само по себе это можно рассматривать на довольно ранних этапах процесса.

Независимо от того, являются ли компании

государственными или частными, как центральные, так и местные органы власти могут играть потенциальную роль в разработке и внедрении положений, касающихся сферы деятельности компаний ЦТС. На уровне центрального правительства в отношении определенных видов деятельности и разграничения этих видов деятельности следует предусматривать общее руководство – в идеале, закрепленное в законодательстве. Например, роли и обязанности компаний ЦТС могут быть закреплены в рамках существующего режима лицензирования, который определяет компании ЦТС как коммунальные предприятия с четко определенными видами деятельности, регулируемые прозрачными требованиями в лицензии. Затем местные власти должны четко изложить, как это должно осуществляться на практике, и отвечать за соблюдение этой структуры. Это будет заключаться в разработке условий лицензии, правильном консультировании по содержанию и осуществлении процесса модификации.

Если компания находится в собственности муниципалитета, особенно при отсутствии режима лицензирования, возникает риск влияния на деятельность компаний ЦТС накопленной политической обстановки и краткосрочной политической конъюнктуры, стимулирующих снижение цен, что может подорвать долгосрочную устойчивость компании ЦТС.

Возможным решением по обеспечению соответствия задач компании с поставленными секторальными целями и их независимости от узких политических соображений является введение договоров коммунального обслуживания для официального оформления взаимоотношений между муниципалитетом как собственником и компаний ЦТС как поставщиком услуг. В этих контрактах будут прописаны четкие правила и разделение ответственности и компетенций, что будет способствовать повышению качества услуг и сокращению издержек.

Ограждая компанию от политических факторов, договоры коммунального обслуживания могут способствовать привнесению долгосрочной перспективы в деятельность компании. Однако успех подобных контрактов не гарантирован, все во многом зависит от структуры взаимоотношений между муниципалитетом и компанией, а также от эффективности управления. Для полной реализации потенциала договоров коммунального обслуживания их необходимо основывать на строгих договорных стандартах и технических требованиях, предусматривать действительный мониторинг результатов и обеспечение независимости предприятия от политического вмешательства.

Компании ЦТС не должны принимать на себя социальную функцию и нести ответственность за вопросы ценовой доступности для малоимущих и уязвимых домохозяйств, если только им конкретно не даны полномочия на это и эта их функция не компенсируется надлежащим образом. Предпочтительный подход к защите уязвимых клиентов рассматривается в разделах 4.1, 4.6 и разделе 5 настоящего документа. В то же время компании ЦТС играют важную роль в привлечении клиентов и повышении осведомленности общественности о проблемах, с которыми сталкивается сектор, и они должны информировать людей о важности и необходимости реформ (включая потенциальное повышение тарифов) и их преимуществ для потребителей.

4.5 Ответственность руководства

Ответственность руководства является ключевым фактором обеспечения высокой производительности компаний и предоставления высококачественных услуг для повышения эффективности работы. Ответственность должна основываться на объективных и прозрачных целях. Для этого компаниям следует разработать долгосрочные и среднесрочные стратегии, определяющие направление действий и инвестиционные планы на будущее, и перевести их в сбалансированные годовые бизнес-планы с эффективными целями в конкретных областях оказания услуг. Эти цели должны будут представлять желаемые результаты для сектора, и руководство будет нести ответственность за их достижение. Достижение целей должно отслеживаться и контролироваться акционерами компании и регулирующим органом, для чего компаниям ЦТС необходимо будет создать эффективную структуру отчетности и мониторинга. Это должно позволить им предоставлять точную и текущую информацию об их деятельности своим ключевым заинтересованным сторонам.

Структура отчетности должна охватывать как исторические данные о прошлой деятельности, так и прогнозную информацию в форме среднесрочных и долгосрочных бизнес-планов и инвестиционных планов.

Чтобы достичь наилучших результатов, цели компании должны согласовываться с тем, как компании ЦТС разрешено получать санкционированный доход. Принцип максимизации прибыли может быть применен к публичным компаниям путем введения финансовых стимулов, чтобы компании стремились достичь желаемых результатов. Такой вариант политики может представлять собой эффективный способ обеспечения надежного, высококачественного и экологически устойчивого обслуживания клиентов.

Система централизованного теплоснабжения г. Киева

В 1998 году сеть ЦТС Киева находилась в крайне изношенном состоянии в связи с постоянными отсрочками плановых ремонтов инфраструктуры и инвестиций в период после обретения независимости. Для решения этих проблем совместно со Всемирным банком была разработана программа кредитования. Основным элементом соглашения со Всемирным банком стало введение ключевых показателей эффективности (КПЭ) для оценки степени реализации целей проекта. В рамках КПЭ учитывались технические и финансовые показатели. Технические показатели: потребление газа (в млн м3) на энергетических установках, общее потребление топлива (газ и мазут), общая месячная эффективность (в процентах), потребление энергии циркуляционными насосами и дополнительные объемы подпиточной воды. Финансовые показатели: счета к получению, коэффициент обслуживания долга, средние тарифы на тепло, бытовые тарифы на тепло (в процентах от средних тарифов на тепло). Однако ни доходы компании, ни общие поощрения руководства не были напрямую привязаны к этим показателям. Вследствие этого не было достигнуто серьезного улучшения показателя экономичности, и программа была оценена центральным правительством как «умеренно неудовлетворительная» по своим результатам.

Принципы оплаты и вознаграждения за управление компаний ЦТС с государственным участием должны быть согласованы с результатами деятельности компании по отношению к поставленным целям и не должны учитывать политические соображения. Компенсация руководства должна быть связана с показателями деятельности компании и должна включать вознаграждение за превышение целевых показателей, указанных в бизнес-плане. Это может быть основано как на финансовых, так и на операционных показателях, но в любом случае должно стимулировать руководство к усилиям по достижению поставленных целей. Акционеры компании, представленные советом директоров, предпочтительно с независимыми директорами, должны осуществлять постоянный мониторинг показателей деятельности в сравнении с поставленными целями.

Чтобы повысить эффективность и отделить руководство от политических задач, акционеры должны рассмотреть возможность использования прозрачных публичных тендеров на руководящие должности, введение трудовых договоров с руководством с минимальным сроком действия и создание независимого наблюдательного совета, контролирующего деятельность руководства.

Повышение ответственности помогает увеличить эффективность компаний в их работе и может быть достигнуто посредством различных форм реструктуризации.

4.6 Меры, способствующие увеличению собираемости платежей и урегулированию проблемы безнадежной задолженности

Неуплата и несвоевременная уплата тарифов клиентами могут в значительной степени подорвать финансовую стабильность компаний ЦТС. В краткосрочной перспективе неуплата тарифов сокращает возможности компаний ЦТС по исполнению финансовых и операционных обязательств. В долгосрочной перспективе накопление безнадежной задолженности может привести к значительной долговой нагрузке (до такой степени, что предприятия будут вынуждены покрывать потери дохода заемными средствами) и уменьшению оборотного капитала (до такой степени, что разрыв должен финансироваться, например, за счет дебиторской задолженности).

Введение правовой базы, предоставляющей компаниям ЦТС возможность принятия мер по борьбе с несвоевременной оплатой и уклонением от оплаты счетов потребителями, вносит значительный вклад в устойчивое, эффективное и успешное функционирование сектора. Возможные меры политики и их последствия, предусмотренные такими нормативными документами, базируются на надежных договорных взаимоотношениях между компанией и ее клиентами. Это также обычно предоставляет компаниям ЦТС конкретные права для принятия мер в заранее оговоренных условиях. Эти меры могут включать направление официальных уведомлений через бюро по взысканию просроченных долгов, продажу долга третьей стороне, юридические действия, или обращение в суд, что, как подтверждает практика, оказывается продолжительной и дорогостоящей мерой.

Конечным средством правовой защиты компаний ЦТС может стать предоставление им возможности сократить или прекратить теплоснабжение неплательщикам. Еще одной мерой поддержки может быть лишение клиентов государственного сектора их исключительного положения в отношении обязательств по уплате или последствий неуплаты или несвоевременной уплаты. Приостановление поставок тепла легко реализовать в случае комбинированных счетов за коммунальные услуги, когда неоплата полностью всего счета приводит к отключению от обслуживания, если такое отключение возможно, как, например, в случае энергоснабжения.

В особых случаях необходимо учитывать конкретное законодательство. В ситуациях, когда неплатежеспособный клиент не выполняет свои обязательства по ипотеке, возможным решением может быть предоставление поставщикам услуг ЦТС приоритета при получении платежей по сравнению с банками. Если неплатежеспособный клиент является арендатором, выезжающим из объекта недвижимости, ответственность за платеж может быть перенесена на владельца. В тех случаях, когда владельцем объекта недвижимости является государство, в дальнейшем необходимо будет рассмотреть дополнительные альтернативы.

В дополнение к мерам, доступным для компаний, законодательство может предлагать дополнительные варианты, такие как ограничения на выезд из страны с неоплаченными счетами за ЦТС или запрос для подтверждения регулярного внесения коммунальных платежей для утверждения кредита.

Поскольку упомянутые основы должны оформляться законодательно, это потребует определенных действий со стороны центрального правительства. Необходимо вводить законы и постановления, накладывающие на клиентов обязательства по отношению к поставщикам и прописывающие права компаний ЦТС по сбору платежей по счетам и взыскания оплаты.

Помимо принудительных мер, также должны быть введены превентивные меры со стороны компаний путем расширения взаимодействия с клиентами. Повышение осведомленности о том, как используются деньги, собранные при оплате счетов (например, новые инвестиции), позволяет улучшить платежную дисциплину и уменьшить настрой клиентов получать услуги и не платить за них.

С учетом того, что неоплата часто связана с социальными обстоятельствами, целевые субсидии для уязвимых клиентов позволяют эффективно снизить уровень безнадежной задолженности компаний, обеспечивая финансовую устойчивость их операций. Установление субсидий и тарифов может быть осуществлено либо правительством, либо муниципалитетами. Кроме того, защитой уязвимых клиентов может также заниматься регулирующий орган.

4.7 Участие частного сектора

Некоторые из проблем, с которыми сталкивается сектор централизованного теплоснабжения, также могут быть решены за счет участия частного сектора. Хотя ЦТС зачастую воспринимается прежде всего как государственная сфера, опыт показывает, что частный сектор может содействовать эффективности, ценовой доступности и рентабельности сети ЦТС на фоне эффективной политики и достаточного финансирования. Привнося капитал, технологии и управленческий опыт, частные компании могут повысить эффективность внутриорганизационных процессов, что сокращает сроки принятия решений и улучшает работу мощностей ЦТС и качество клиентского обслуживания, содействуя тем самым коммерческой и финансовой устойчивости сектора.

Схемы участия частного сектора могут быть различными по своим масштабам, характеру и, главное, тем ролям, которые отводятся государственному и частному секторам. Их можно разделить на две общие категории: 1) схемы, в которых мощности остаются в государственной собственности; 2) схемы, в которых собственность полностью или частично передается частному сектору, временно или на постоянной основе. В первую категорию входят контракты на обслуживание и управление, лизинговые соглашения и концессии. Вторая категория включает модели, в рамках которых мощности строятся частным сектором и постепенно передаются в государственный сектор, совместное владение и приватизацию. Благодаря этому спектру возможностей государственный сектор обладает необходимой гибкостью для привлечения частного сектора с учетом конкретных целей, может постепенно переходить к более рискованным и сложным моделям, увеличивая долю частных капиталовложений. Модели, предусматривающие постепенную передачу мощностей в государственную собственность – важный переходный механизм для стран, в которых частный сектор был ранее исключен из данной отрасли. В качестве более ограниченных механизмов, альтернативных полной частной концессии или приватизации, можно назвать специализированные частные контракты на условиях субподряда, например, сбор платежей, или контракты на управление/консультирование, в рамках которых частный сектор работает бок о бок с государственными служащими.

Это не только готовность государственного сектора к принятию риска, которая побуждает частный сектор к участию в соответствующей форме, но и доходы и дополнительные гарантии, требуемые для частного капитала, которые определяются инвестиционными рисками. Если более высокие потоки доходов не могут прогнозироваться и/или не покрывают в разумных пределах издержки, понесенные компанией, то высокие доходы, которые частные инвесторы ожидают получить за счет оказания услуг ЦТС скорее всего приведут к тому, что менее сложные формы участия частного сектора станут более предпочтительными, например, заключение контрактов и договоров субподряда на оказание конкретных услуг.

Участие частного сектора требует также более активного регулирования и более тщательного регулятивного надзора в секторе.

Правительство должно заложить законодательные основы участия частного сектора, предусматривающие правила, обязанности и ответственность в свете повышенного регулятивного контроля, и обеспечивающие предсказуемость сектора через правовую защищенность частных субъектов, выходящих на рынок. Основная роль местных властей – содействовать участию частного сектора в деятельности в своих муниципалитетах. Они могут оказывать поддержку и поощрять выход частных предприятий на рынок ЦТС. Они могут объявлять тендеры на новые проекты в секторе ЦТС в качестве концессии частным инвесторам, обеспечивать нормативно-правовую базу для частных инвестиций, устанавливать цены и вести надзор за результатами деятельности. Более того, они могут выступать как клиенты теплоснабжения компаний ЦТС, обеспечивая их долгосрочными контрактами с клиентами для проектов и поддерживая их жизнестойкость.

4.8 Резюме

Подводя итог, отметим, что в данном разделе были предложены и описаны следующие варианты политики;

- всеобъемлющая государственная стратегия в области энергетики и теплоснабжения;
- разграничение функций и обязанностей национальных и местных органов власти и регулирующих органов;
- политика в области подключения потребителей и заключение долгосрочных договоров с ними;
- четкое обозначение функций и обязанностей компаний ЦТС;
- ответственность руководства и заинтересованных сторон;
- меры, способствующие увеличению собираемости платежей и урегулированию проблемы задолженности;
- участие частного сектора.

В странах на ранней стадии развития политика заключения долгосрочных контрактов может иметь неблагоприятные последствия. Устранение конкурентного давления со стороны компаний ЦТС может дать неправильный сигнал рынку. Ограничение конкуренции для ЦТС со стороны альтернативных источников тепла или ограничение самоотключений не помогло бы компаниям повысить эффективность, улучшить настроение клиентов и активизировать конкуренцию, что может помешать долгосрочной цели достижения коммерческой и финансовой жизнеспособности в этом секторе. Поэтому этот вариант политики исключен из рекомендаций, выносимых в настоящем докладе.

Все другие меры в целом согласуются друг с другом, и нет никаких доказательств того, что любая из них будет иметь непредвиденные последствия, которые являются достаточно существенными, чтобы исключить их из числа рекомендаций, излагаемых в настоящем докладе. Поэтому все они включены в число рекомендаций, приводимых в следующем разделе.

5. Рекомендации

В настоящем разделе приводится обобщенная информация о выводах из предыдущих разделов и вынесены рекомендации для участников из стран операций относительно требуемых реформ для внедрения коммерческих эксплуатационных моделей в секторе ЦТС.

Негативные характеристики сетей ЦТС в странах операций, а именно: недостаточный объем и непредсказуемость доходов, высокие издержки и коммерческие риски, недостаточный доступ к капиталу и износ мощностей, свидетельствуют о структурных проблемах, подрывающих эксплуатационную и финансовую устойчивость сектора ЦТС. В большинстве своем эти проблемы связаны с нехваткой или отсутствием надлежащих нормативных основ управления и требуют принятия коррективных мер. Рекомендации, приводимые в настоящем документе, подготовлены путем обобщения и логического структурирования представленных выше вариантов политики в виде всеобъемлющего и согласованного набора рекомендаций в форме «дорожной карты».

В разделе 5.1 приводится краткий обзор основных извлеченных уроков и возможных последствий для участников, а в разделе 5.2 предложена «дорожная карта» – в первую очередь по рекомендуемым действиям в каждой области политики, а затем они представлены и упорядочены в предлагаемом обобщенном графике выполнения. Необходимо также рассмотреть компромиссы между вариантами политики и характеристиками регионов и стран в отношении любого будущего осуществления рыночных реформ в соответствующих странах операций. Это рассматривается в заключительной части настоящего раздела.

5.1 Краткое обобщение извлеченных уроков

В предшествовавшем рассмотрении стратегических целей было выявлено, что некоторые меры следует рассматривать в принципе. Однако представляется, что имеется относительно немного доказательств эффективности каждой меры в решении конкретных проблем в рамках отдельных стран. Это отражает сочетание трех основных факторов:

- до настоящего времени относительно небольшое число стран операций были полностью привержены делу внедрения политических изменений по рассмотренным направлениям;
- в тех случаях, когда в тех или иных странах предпринимались попытки произвести эти изменения, политика либо находится на ранней стадии реализации, либо практическая эффективность политики не проанализирована в достаточной мере;
- находящиеся на ранних стадиях реализации страны, уже осуществившие некоторые из рекомендованных мер (например, опубликовали национальную стратегию в области энергетики), могут воспользоваться наработками и опытом, продолжая реализовывать «дорожную карту».

В тех случаях, когда имеются соответствующие подтверждения, можно выделить следующие общие тенденции:

- обычно центральное правительство является движущей силой политических изменений и играет основную роль в продвижении изменений до их логического завершения;
- успех стратегической реформы более вероятен, когда центральное правительство может взять на себя более долгосрочные обязательства по реформированию;
- когда полномочия на принятие решений находятся исключительно у местных властей в их нынешней форме, проблема невыполнения обязательств сохраняется, так как местные власти ограничены конфликтующими задачами (политическая чувствительность против финансовой устойчивости);
- при предоставлении субсидий важно, чтобы система регулирования не приводила к тому, чтобы возможность компаний ЦТС покрывать свои расходы была обусловлена дискреционной правительственной политикой. Другими словами, эта система должна обеспечить предсказуемость выплат субсидий компаниям;

- участие частного сектора может повысить результаты, привнося опыт и усовершенствованные технологии, а также заостряя внимание руководства на рентабельности и производительности. В то же время важно, чтобы привлечение частного сектора проходило в контексте тщательно продуманной структуры управления. Это позволит обеспечить соответствие стимулов для участников из частного сектора более широким целям политики, а также придаст участникам из частного сектора уверенность в устойчивости нормативной базы.

Таким образом, рекомендации в отношении политики, изложенные в настоящем докладе, не ограничиваются мерами, которые могут быть прямо обоснованы тематическими исследованиями.

Эффективность того или иного варианта политики во многом зависит от конкретных обстоятельств, с которыми сталкивается страна. Поэтому читатель должен проявлять осторожность при экстраполяции общих рекомендаций, приводимых в настоящем докладе, на собственную страну и ситуацию.

5.2 Формирование «дорожной карты» политики

Рекомендации должны быть адаптированы как по своему характеру, так и по последовательности их реализации с учетом текущей ситуацией в соответствующих странах. Однако существуют некоторые изложенные в начале настоящего раздела общие принципы и этапы, которые могут стать основой «дорожной карты» политики. В следующем разделе проводится общее рассмотрение региональных характеристик, которые также необходимо учитывать при реализации политики в конкретной стране.

5.2.1 Последовательность действий

Рекомендуемые этапы для «дорожной карты» подробно объясняются по областям политики с предварительным изложением направления действий в каждой представленной ниже области политики.



Сбалансированные рамочные основы политики

Одна из наших ключевых рекомендаций – разработать всеобъемлющую национальную стратегию в области энергетики и теплоснабжения, которая обеспечит четкое направление действий для участников рынка в долгосрочной перспективе. В ее рамках должны быть указаны цели и ключевые приоритеты действий для рынка, определены масштабы развития в долгосрочной перспективе, а также определено использование и распределение ресурсов в наилучших интересах клиентов, с учетом внешних факторов и обеспечение надежности поставок. То есть правительство должно определить предпочтительную структуру топливного баланса в долгосрочной перспективе, характер вмешательства в различные рынки, включая субсидии, доступные для компаний и клиентов, а также определить свою позицию в отношении защиты определенных групп клиентов.

Крайне важно, чтобы национальная стратегия в области энергетики и теплоснабжения вписывалась в сбалансированные и всеобъемлющие рамочные основы политики. Национальному правительству рекомендуется разработать законодательную базу в соответствии с национальной стратегией в области энергетики и теплоснабжения, охватывающую все области политики, имеющие отношение к сектору ЦТС, включая экологическую политику, политику в области жилья и жилищного развития и строительные нормы, а также обеспечить отсутствие противоречий между отдельными политиками с тем, чтобы все они образовали четкую и сбалансированную базу.

Привязка национального законодательства к региональным и международным законам или к практике ЕС может способствовать обеспечению направления действий и укреплению обязательств, установленных для рынка.

Институционально-правовая база

Участники высказались за создание институционально-правовой базы структуры, основывающейся на принципе субсидиарности, который направлен на обеспечение того, чтобы решения принимались на максимально близком к гражданам уровне. Важное значение имеет определение формальных организационных структур в этом секторе, а также правил и норм предоставления услуг ЦТС. Пригодная для предусмотренной цели институционально-правовая база является предпосылкой успешного осуществления других мер политики и, следовательно, ее необходимо тщательно рассмотреть.

Основываясь на мнениях участников, в настоящем документе рекомендуется обеспечить четкое и прозрачное разграничение ролей и обязанностей основных учреждений и организаций на рынке, другими словами, учреждений национального правительства, местных органов власти и регулирующих органов в отношении различных аспектов сектора ЦТС. Ответственность каждого органа должна быть обеспечена законами или правовыми документами, определяющими их цели, механизмы стимулирования и механизмы подотчетности. Упомянутая база должна обеспечивать прозрачность процедур и четкое понимание иерархии ответственности, установленной на соответствующих уровнях учреждений и функций.

Для долгосрочной устойчивости сектора ЦТС настоятельно рекомендуется создать независимый регулирующий орган сектора ЦТС и предусмотреть законодательные гарантии для защиты его независимости и полномочий от любого политического влияния. Независимость регулирующего органа рекомендуется применять, устраняя бюджетные ограничения и обеспечивая финансирование регулирующего органа посредством сборов с регулируемых компаний, а не за счет государственных бюджетов. Достаточное финансирование также помогает защитить компетенцию регулирующего органа и обеспечить, чтобы регулирующий орган обладал опытом и базой знаний, необходимыми для проведения анализа рынка на высоком уровне.

Роль регулирующего органа ЦТС может быть усилена путем объединения его функций с функциями хорошо зарекомендовавшего себя сильного и независимого регулирующего органа в смежном секторе.

Форма и организация институциональной базы могут варьироваться в зависимости от специфики условий страны, однако настоятельно рекомендуется включать механизмы обсуждения и координации между учреждениями и создавать консультативные механизмы и связи между различными учреждениями сектора, особенно в отношении межсекторальных вопросов.

Добровольные и некоммерческие ассоциации также могут играть важную роль в содействии диалогу на рынке. Они могут содействовать обмену информацией между сторонами и внедрять лучшие практики на рынке ЦТС. Благодаря своей объективной и непредвзятой форме они имеют хорошие возможности для эффективного взаимодействия с компаниями ЦТС, чтобы собирать их данные и выполнять сравнительный анализ на анонимной основе.

Поскольку существует много возможных форм институционально-правовой базы, ее разработка должна основываться на последовательных действиях, для которых целесообразно развивать и укреплять существующую структуру, а не начинать все с нуля. К числу основных действий, которые необходимо рассмотреть, относятся оценка существующей законодательства и институционально-законодательной базы, выявление недостатков, противоречий и пробелов, разработка предложения, проведение общественных слушаний и их осуществление.

Тарифная реформа

Участники признали, что установление тарифов является одним из наиболее сложных для решения вопросов, однако, в то же время это одна из самых острых проблем в странах операций. Опыт показывает, что постоянное занижение цены приводит к неэффективному использованию ресурсов, более высоким операционным расходам, задержке или отсрочке инвестиций, обусловленным отсутствием финансирования и уязвимостью автономии компаний ЦТС.

Рекомендуется принять меры, направленные на обеспечение полностью отражающих стоимость и ориентированных на рынок тарифов на основе четко определенной и прозрачной методики. На практике это, вероятно, будет одной из наиболее сложных рекомендаций для реализации с учетом принимаемых во внимание социальных соображений и политических факторов. Основой для долгосрочной цели создания отражающих затраты тарифов должна быть четкая и прозрачная методика, разработанная одним органом,

предпочтительно независимым регулирующим органом. Ключевыми принципами тарифного режима должны быть экономическая эффективность, возмещение затрат, простота и прозрачность и недопущение дискриминации. Для достижения этой цели потребуются шесть шагов общего характера, которые изложены ниже.

- **Назначение одного органа, предпочтительно независимого регулирующего органа, ответственного за применение методики установления тарифов.** Важно, чтобы такой подход включал гарантии в ситуациях, когда местные власти имеют право принимать решение об отклонении от тарифа, рекомендованного регулирующим органом, для обеспечения достаточных и прогнозируемых доходов для компаний ЦТС. Это может носить форму юридического обязательства местных властей по финансированию любого разрыва между рекомендуемыми и применяемыми тарифами.
- **Определение эффективного уровня затрат на обеспечение ЦТС.** Тарифы, в которых отражаются затраты, должны быть такими, чтобы компании ЦТС могли получать достаточный доход для покрытия эффективного осуществления операций и техобслуживания, затрат на топливо и капиталовложений (включая издержки на амортизацию и финансирование), а также получать разумную норму прибыли. Первым шагом и предварительным ключевым условием для достижения этого является четкое понимание фактических затрат компаний. Это должно подкрепляться мониторингом и отчетностью, которые более подробно рассматриваются в разделе об ответственности руководства.
- **Отделение режима субсидирования от установления тарифов, поскольку они имеют разные цели.** В то время как установление тарифов должно обеспечить возмещение затрат для компаний в случае эффективной работы, субсидии должны учитывать социальные соображения для защиты доходов малообеспеченных или бедных семей. Проблемы ценовой доступности не должны рассматриваться как часть тарифного режима компаний ЦТС.
- **Замена универсально субсидируемой стоимости услуг ЦТП целевым субсидированием для малоимущих слоев населения.** Режим целевого субсидирования является гораздо более эффективным способом формирования системы социальной защиты, чем предоставление низких цен на тепло для всех групп населения.

- **Проработка структуры тарифов.** . Возможные варианты включают в себя единый тариф или тариф, состоящий из двух частей, в зависимости от того, существует ли также составляющая, основанная на потреблении по сравнению с фиксированной платой. Документ отдает предпочтение внедрению структуры тарифа, состоящего из двух частей, и отражающей структуру затрат, иными словами, переменные затраты на теплоснабжение покрываются составляющей, основанной на потреблении, а фиксированные затраты покрываются набором составляющих, основанным, например, на характеристиках отапливаемой зоны.
- **Постепенное сокращение перекрестного субсидирования и повышение тарифов для домашних хозяйств** хозяйств на основе принципа «затраты плюс фиксированная прибыль» и внедрение рыночных цен для промышленных потребителей.

Внедрение отражающих затраты тарифов для компаний ЦТС, конкурирующих с альтернативными источниками тепла, получающих выгоду от снижения стоимости сырья, может создать сложные рыночные условия. По этой причине некоторые временные ограничения на конкуренцию можно было бы рассмотреть на ранних этапах тарифной реформы. Потоки доходов компаний могут быть защищены в течение определенного переходного периода путем временного ограничения отказа потребителей от обслуживания ЦТС.

Однако удержание клиентов должно вводиться в качестве промежуточной меры наряду с гарантированными стандартами обслуживания и в рамках комплексной реформы с долгосрочной целью развития отрасли, ориентированной на конкуренцию. В противном случае существует риск подачи неправильных сигналов компаниям и создания стимулов для «гонки уступок» по качеству предоставления услуг.

Децентрализованная, договорная и корпоративная структура предприятий ЦТС

Одной из ключевых рекомендаций настоящего документа является укрепление прозрачности, автономии, предсказуемости, подотчетности и стимулов для компаний ЦТС.

В этом смысле реформа политики должна учитывать введение децентрализованной собственности, когда существует достаточный муниципальный потенциал. Кроме того, рекомендуется, чтобы компании ЦТС имели форму юридических лиц, то есть были созданы как отдельные юридические и коммерческие организации, а не просто осуществляли свою деятельность как подразделения центрального или местного правительства.

В целях повышения эффективности и предсказуемости и преодоления наследия слабой подотчетности предлагается ввести четко сформулированные и прозрачные договоры коммунального обслуживания между компанией ЦТС и ее владельцем для определения границ и определения взаимосвязи между этими двумя субъектами. Такие договоры коммунального обслуживания определяли бы права, обязанности и процедуры, связанные с принятием решений, планированием, инвестициями, операциями, финансированием операций и финансированием инвестиций. Таким образом, они должны обеспечить ясность и детализировать объем работ, итоговые показатели, оплату и график, продолжительность действия договора, стимулы для повышения эффективности и санкции за невыполнение, возобновление положений, если это применимо, и требования к отчетности. Договоры коммунального обслуживания призваны смягчить потенциал политического вмешательства в деятельность компаний ЦТС и деполитизировать отношения между компанией и ее государственным владельцем.

Могут также рассматриваться и другие формы контрактов на управление, особенно в случае участия частного сектора. Более подробная информация представлена в разделе 4 об участии частного сектора и далее в настоящем разделе.

Реструктуризация компаний

В целях повышения эффективности и преодоления наследия слабой подотчетности рекомендуется реструктурировать компанию в той или иной форме.

Во-первых, рекомендуется осуществлять реструктуризацию портфеля и активов путем сегментирования и отделения неосновных видов деятельности. Это позволит компаниям ЦТС сократить до минимума затраты на взаимодействие и сосредоточиться на основных видах деятельности и основных процессах бизнеса ЦТС, где их знания и опыт дают им реальные конкурентные преимущества.

Во-вторых, целесообразно осуществлять постепенную организационную и управленческую реструктуризацию, ориентированную на изменения в организационной структуре, с целью снижения сложности и повышения прозрачности и подотчетности. В качестве первого шага необходим анализ существующих функций или подразделений компании ЦТС, после чего необходимо принять решение о предпочтительном уровне централизации; реструктуризация должна привести к ликвидации дублирования и избыточной деятельности. Роли и обязанности должны быть четко сформулированы, а процессы принятия решений и подотчетности установлены в рамках новой структуры. Внутренние процессы компании ЦТС должны быть определены таким образом, чтобы обеспечить эффективный мониторинг и отчетность и привести к пониманию структуры затрат и требований в отношении доходной части бюджета компании. Организационная реструктуризация всегда направлена на повышение эффективности и усиление подотчетности и предсказуемости в организации на уровне деловых подразделений и может включать слияние деловых подразделений или сокращение штата.

Платежная дисциплина

В более широком плане рекомендуется также обеспечить соблюдение договорных отношений между компанией ЦТС и ее потребителями. Это должно основываться на стандартных коммерческих контрактах с четкими и прозрачными правилами отключений, а также последствиями и штрафами за нарушение контракта с обеих сторон.

Проблему проблемной задолженности, возникающей в результате неплатежей из-за проблемы с ценовой доступностью услуг целесообразно решать посредством целевого режима субсидирования, который более подробно обсуждается ниже в этом разделе.

Что касается более старой проблемной задолженности в результате прошлых обязательств по обслуживанию населения, рекомендуемые меры поддержки основаны на совместной ответственности. Целесообразно ввести некоторую форму реструктуризации и частичной ликвидации непогашенных долгов перед поставщиками вместо полного списания или выкупа долгов. Совместная ответственность побуждает компании избегать будущих неплатежей поставщикам. Дальнейший стимул для повышения платежной дисциплины в этом секторе может быть обеспечен за счет того, что предоставление государственных бюджетных субсидий будет зависеть от отсутствия накопления будущей проблемной задолженности поставщикам. Реструктуризация долга должна решаться путем переговоров с участием всех ключевых заинтересованных сторон, включая владельца и руководство компании ЦТС, местного муниципалитета и национального правительства, если это необходимо, и поставщика и его акционеров.

Участие частного сектора

Участники пришли к единому мнению о том, что участие частного сектора и привлечение частного капитала могут принести определенные выгоды. Однако это обусловлено выполнением ряда предварительных условий, и участие частного сектора не следует рассматривать как универсальную панацею.

Вышеупомянутые рекомендации не препятствуют будущему участию частного сектора, и, кроме того, выполнение этих рекомендаций, скорее всего, позволит гибко использовать этот вариант политики на более позднем этапе.

Эффективность и целесообразность участия частного сектора зависит от того, насколько эффективно можно управлять рисками (включая, например, политические) и в какой степени меры, рекомендованные в этом документе, могут создать стабильную и предсказуемую инвестиционную среду. По этой причине рекомендуется, чтобы при привлечении частного сектора в первую очередь использовались относительно простые модели с четким разграничением и переносом риска. Со временем субъекты частного сектора смогут брать на себя более высокий риск и больше ответственности на более длительный срок действия договора или за счет полной передачи им фондов предприятия.

Возможные способы увеличения степени участия частного сектора с течением времени:

- **контракты на обслуживание:** передача на субподряд отдельных вспомогательных услуг, таких как считывание показаний счетчиков, выставление счетов, обслуживание конкретных микрорайонов и т. д.;
- **контракты на управление:** передача всего комплекса операций ЦТС частной организации;

- **договоры аренды:** делегирование всего комплекса операций ЦТС и рисков, связанных с собираемостью платежей;
- **концессии:** передача операций, финансирования и инвестиций, связанных с конкретными инвестициями.
- **СВЭП** (строительство-владение-эксплуатация-передача), где инвестиции и эксплуатация того или иного актива поручается частному лицу с передачей актива в конце заранее определенного периода. Альтернативами такому подходу могут быть СЭП (строительство-эксплуатация-передача), где право собственности на объект не передается третьей стороне, СВЭ (строительство-владение-эксплуатация), где активы не передаются государству, и обратный СВЭП, где активы строятся государственным сектором и поэтапно передаются частному сектору;
- **приватизация:** передача всего комплекса операций, инвестиций и финансирования ЦТС.

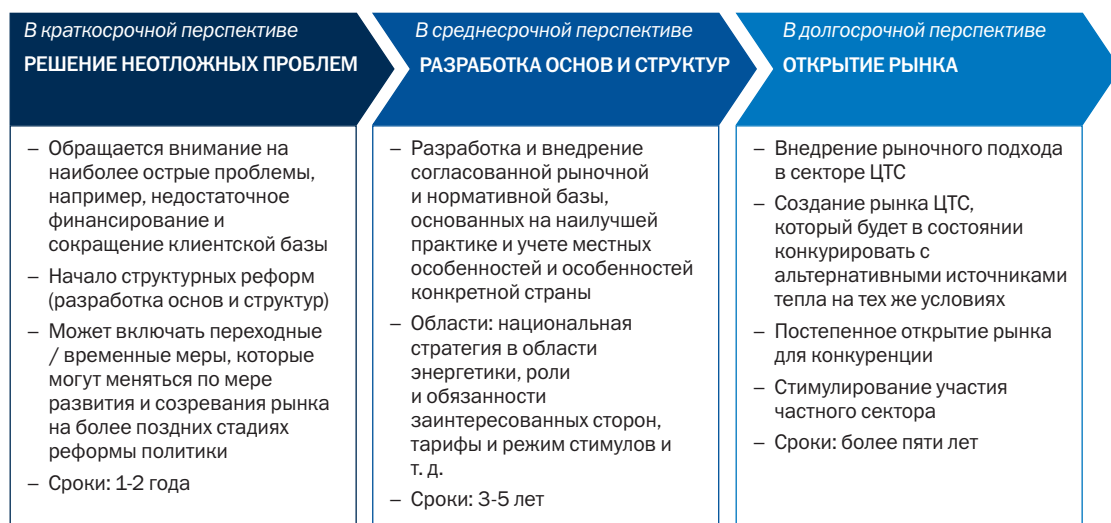
Контракты на обслуживание и управление рассматриваются в разделе политики «Четкое понимание функций и обязанностей компании ЦТС», в то время как более подробная информация о других формах участия частного сектора представлена в разделе 4 о возможных вариантах политики.

5.2.2 Сроки осуществления «дорожной карты» политики

Единого плана реформирования рынка нет, а последовательность рекомендаций следует рассматривать скорее, как набор вариантов, охватывающих различные сочетания и порядки осуществления мер по реформированию.

Как правило, в текущей ситуации в странах операций поощряется конкурентная организация рынка ЦТС

при надзоре со стороны регулирующих органов и постепенном осуществлении рыночной реформы в течение трех основных этапов, как показано на диаграмме ниже. Организация, основанная на конкуренции, предполагает подготовку сектора для будущей конкуренции между источниками тепла и постепенной либерализацией сектора в будущем.



В краткосрочной перспективе меры по реформированию должны оказать экстренную поддержку компаниям ЦТС путем сосредоточения на решении проблем, связанных с проблемной задолженностью и обеспечении приоритетных инвестиций. Цель первого этапа – найти правильный баланс между поддержанием компаний ЦТС на плаву и началом решения структурных проблем в этом секторе, которые в основном разрабатываются и внедряются на втором этапе реформы. Третий этап реформы фокусируется на общей конкурентоспособности сектора и приводит сектор ЦТС в такое состояние, когда он может конкурировать с альтернативными решениями теплоснабжения на равных условиях. На наш взгляд, рыночная реформа развивается со временем как реакция на прогресс реализации рыночных подходов, созревание рынков и экономическое развитие.

Рекомендации, рассматривавшиеся по областям политики в предыдущем разделе, должны быть логически структурированы и упорядочены во времени в соответствии с тремя фазами, изложенными выше, для поддержки будущей реализации. В частности, рекомендации должны:

- устанавливать зависимости между мерами политики там, где они существуют;
- делать особый акцент на ответственности за те или иные действия.

Схема, представленная на рисунке ниже, иллюстрирует «дорожную карту» политики, охватывающей рассмотренные доказательства и проведенный к настоящему моменту анализ.

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПОЛИТИКИ

	Шаги реформы 1/2	Кратко-срочн.	Средне-срочн.	Долго-срочн.
Всеобъемлющая национальная стратегия в области энергетики и теплоснабжения	Основа согласованной политики			
	Разработка национальной стратегии в области энергетики и теплоснабжения			
	Начальное предложение, составленное на основе долгосрочной национальной стратегии и национальных обязательств достижения долгосрочных целей			
	Общественные слушания			
	Публикация национальной стратегии в области энергетики и теплоснабжения			
	Разработка согласованной правовой базы политики			
	Политика в секторе энергетики (ЦТС, электричество, газ и т. д.)			
	Межсекторальная политика (строительство, экология и т. д.)			
	Нормы и стандарты (строительные нормы и другие)			
Роли и обязанности для национальных и местных органов власти и регулирующих органов	Правовая и институциональная структуры			
	Учреждение независимого регулирующего органа			
	Анализ и реформирование текущей институциональной структуры			
	Выявление существующих недостатков и противоречий в существующей структуре			
	Четкое разделение ролей и обязанностей между национальным и местным правительствами			
Реформа тарифов	Введение мер защиты заинтересованных сторон от политического вмешательства			
	Реформа тарифов			
	Назначение одного органа, ответственного за установление тарифов			
	Установление требований к доходу компаний ЦТС			
	Учреждение структуры контроля и отчетности по затратам компаний			
	Учреждение экономически оправданного уровня затрат на обеспечение ЦТС			
	Реформа режима субсидирования			
	Отделение режима субсидирования от установления тарифов			
	Замена универсальных субсидий целевыми субсидиями для малоимущих слоев населения			
	Реформа тарифов			
	Тарифообразование (тарифы из двух частей)			
	Постепенное сокращение перекрестных субсидий			
	Введение тарифов, учитывающих расходы			
Ясное представление ролей и обязанностей компаний ЦТС	Децентрализованная, договорная и корпоративная структура компаний ЦТС			
	Введение децентрализованного права собственности			
	Оформление компаний ЦТС в качестве юридического лица			
	Внедрение договоров коммунального обслуживания			
	Учреждение основы делового планирования			

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПОЛИТИКИ								
	Шаги реформы 2/2	Кратко-срочн.		Средне-срочн.		Долго-срочн.		
Ответственность руководства	Реструктуризация компании							
	Отделение неосновных операций и активов							
	Организация и управление реструктуризацией							
	Учреждение Совета директоров с независимыми директорами							
	Организационное реструктурирование							
Меры поддержки для решения вопросов сбора дохода и безнадежной задолженности	Решение проблемы безнадежной задолженности							
	Увеличение собираемости доходов							
	Введение комбинированных счетов за коммунальные услуги							
	Обеспечение исполнения договорных взаимоотношений между компаниями ЦТС и потребителями							
	Решение проблемы непогашенных прошлых долгов поставщикам							
	Пересмотр графика погашения и частичное устранение прошлых долгов							
	Связь любых бюджетных ассигнований с оплатой поставщикам							
Участие частного сектора	Участие частного сектора							
	Передача на субподряд индивидуальных вспомогательных услуг (неосновные)							
	Заключение контрактов на управление							
	Использование возможностей, связанных с арендными договорами							
	СВЭП, СВЭ, СЭП							
	Приватизация							

По необходимости, «дорожная карта» абстрагируется от соображений, специфичных для какой-либо страны (они более подробно рассматриваются ниже в этом разделе), влияющих на продолжительность каждого этапа и уровень усилий и ресурсов, поэтому временные рамки следует рассматривать как руководящие принципы реализации политики.

5.3 Сочетание вариантов политики

На протяжении всего периода реализации контролирующие органы, вероятно, столкнутся с необходимостью выбора компромиссных вариантов политики, которые обеспечат различные направления развития. В настоящем докладе они не рассматриваются в полном объеме (количество возможных конфигураций очень велико). Однако основные потенциальные варианты и компромиссы приведены ниже.

Ценовая доступность, экономичность и воздействие на окружающую среду

Проблема ценовой доступности может быть решена путем увеличения размера субсидий или перераспределения средств, предоставляемых муниципалитетом, что представляет собой компромиссы в плане эффективности использования ресурсов, увеличения затрат, воздействия на окружающую среду и автономии оператора ЦТС.

Ценовая доступность относится к размеру субсидии, что в конечном счете является вопросом государственной политики. Некоторые соображения затрагивают вопрос о том, является ли субсидия прогрессивной или регрессивной и существуют ли внешние факторы, связанные с обеспечением ЦТС (то есть, преимущества ЦТС не полностью учитываются компанией ЦТС и ее непосредственными клиентами). У ценовой доступности имеется также аспект равенства, который связан с выбором между универсальными субсидиями для всех конечных потребителей или целевыми субсидиями для малоимущих. Универсальные субсидии для всех конечных потребителей означают, что крупные (обеспеченные) потребители тепла получают более высокую номинальную субсидию на теплоснабжение, и поэтому такие субсидии предполагают более сложные компромиссы, чем целевые субсидии для малоимущих. В случае целевых субсидий ключевым вопросом является то, как финансировать льготы для уязвимых групп клиентов – например, следует ли покрывать расходы на защиту уязвимых клиентов за счет повышения тарифов для малоуязвимых клиентов; следует ли это делать путем прямых субсидий компании ЦТС или путем прямой дотации самим уязвимым клиентам.

Любые формы субсидий вызывают увеличение затрат, которые в зависимости от формы субсидии должны оплачиваться либо клиентами ЦТС (в случае перекрестного субсидирования), либо налогоплательщиками (в случае бюджетных ассигнований).

Что касается субсидий, то следует также учитывать, как более низкие (субсидируемые) тарифы влияют на уровень потребления. Как правило, более низкие тарифы приводят к увеличению объемов потребления тепла потребителями, что подчеркивает важность приборного учета потребления и тарифов, устанавливаемых от объема потребления – это имеет особенно важное значение для долгосрочной устойчивости.

Кроме того, может возникнуть необходимость компромисса между эффективностью затрат и воздействием на окружающую среду. Хотя в некоторых случаях ЦТС может оказаться не самым эффективным решением для отопления с точки зрения затрат, это самый экологически чистый вариант для обогрева большого количества потребителей в городской среде.

Структура управления на местном и национальном уровнях

Структура управления должна учитывать политические реалии, доступность информации и прозрачность в отношении баланса между местным и центральным регулированием. Директивные органы сталкиваются с компромиссами в отношении взаимосвязей и дистанций между национальными органами власти, местными органами власти и регулирующими органами. Национальный регулирующий орган может помочь предотвратить вовлечение компаний ЦТС в местную политику. Однако он также может быть сам вовлечен в национальную политику.

Кроме того, роли местных властей и регулирующего органа часто перекрываются, и зачастую обе роли осуществляются одним и тем же субъектом, что может привести к конфликту интересов.

Коммерческая предсказуемость и уровень конкуренции

Возникает еще один принципиальный вопрос в отношении степени выбора, который должен быть предоставлен потребителям в связи с отоплением их домов. Например, несколько участников спрашивали о том, разрешено ли клиентам переключаться с ЦТС на индивидуальные газовые котлы и обратно. С этим связан следующий вопрос: разрешено ли поставщикам других решений теплоснабжения (включая других поставщиков ЦТС) предлагать свои услуги в тех районах, где сеть ЦТС уже существует. Когда потребителям разрешено перейти на иные виды теплоснабжения и/или другие виды теплоснабжения активно конкурируют за потребителей с поставщиками ЦТС, компании ЦТС начинают испытывать повышенный уровень коммерческой неопределенности. В этих условиях существует вероятность того, что ЦТС может стать более дорогостоящим для потребителей, которые предпочитают остаться с ним, и предоставление услуг ЦТС может даже перестать быть финансово оправданным вообще. Однако такой результат может быть предпочтительней, если альтернативные виды отопления могут обеспечить лучшее соотношение цены и качества. В тех случаях, когда компании ЦТС обеспечивают себе коммерческую предсказуемость посредством ограничения конкуренции с альтернативными источниками тепла за счет удержания потребителей ЦТС (либо путем предотвращения развития альтернативных видов отопления, таких как индивидуальные газовые котлы, либо путем ограничения прав потребителей на отключение от ЦТС) и защиты компании от риска снижения потребления, то деятельность и доходы компании ЦТС могут быть сохранены. Но такой подход может не способствовать наиболее ресурсоэффективным решениям для всех и может устранить дисциплинарное давление на оператора ЦТС и тем самым препятствовать повышению подотчетности и эффективности в секторе ЦТС. В то же время (как указано в разделе 5.2.1) временное ограничение прав потребителей может быть оправданной и предпочтительной промежуточной мерой, являющейся частью комплексной реформы, включающей введение тарифов, отражающих издержки, с долгосрочной целью формирования конкурентного рынка ЦТС.

Что касается участия частного капитала, то вопрос, стоящий перед директивными органами, заключается в том, что, хотя привлечение частного капитала привносит опыт и дисциплину в отношении эффективности, это влечет за собой сокращение способности государства использовать компании ЦТС в качестве инструментов государственной политики.

5.4 Региональные различия и их влияние на реформу политики и ее осуществление

Перед проведением любой реформы политики необходимо выполнить оценку влияния рекомендуемых мер в каждой соответствующей стране операций и обратиться к компромиссным вариантам политики в рамках более широкого плана для конкретной страны.

Привязка реформ к конкретной стране имеет важное значение, поскольку различные варианты политики подходят для различных ситуаций, а их влияние может варьироваться в разных странах и меняться с течением времени.

Страны, прошедшие оценку в рамках этого диалога, унаследовали от прошлого сходные проблемы. В разных странах сектор ЦТС в прошлом страдал от систематического недоинвестирования и недофинансирования операций ЦТС, что привело инфраструктуру в неудовлетворительное состояние, а в некоторых случаях также создало недопустимые объемы просроченных платежей и значительную финансовую задолженность. В краткосрочной перспективе внимание сосредотачивалось на текущих операционных расходах отрасли и ценовой доступности тарифов, а долгосрочная финансовая и операционная рентабельность компаний ЦТС и сектора в целом отходили на второй план. Краткосрочные подходы и возникающее в результате этого вмешательство препятствовали не только достаточному финансированию сектора, но также обеспечению предсказуемости, прозрачности и подотчетности. Отсутствуют четкие тарифные методики и четко определенные обязанности, используемые

прозрачным и профессиональным образом. В результате сектору ЦТС свойственны неэффективность, высокие эксплуатационные расходы, низкое качество обслуживания и низкая цена отпускаемого тепла в результате продолжающегося политического вмешательства.

Если обратиться к конкретным странам операций, то видна четкая картина с точки зрения сходств и различий между двумя регионами (Центральная Азия и Юго-Восточная Европа). Различия между этими двумя регионами в основном присутствуют в области ориентации рынка и интенсивности регулирования.

В Центральной Азии существует более централизованный подход к сектору ЦТС по сравнению с Юго-Восточной Европой, в соответствии с которым ясность национальной политики и способность регулирующего органа уравнивать экономические и социальные аспекты становятся еще более важными. Возможности местных властей часто ограничены, и поэтому децентрализация должна проводиться медленно, с целью тестирования и демонстрации преимуществ децентрализованного подхода в секторе ЦТС.

В то же время договорные взаимоотношения между компаниями ЦТС и бытовыми потребителями являются более слабыми в Центральной Азии, что затрудняет решение проблемы собираемости платы за обслуживание.

Регулирующие органы при поддержке со стороны политиков в странах операций, как представляется, успешно выполняют свои функции с точки зрения защиты потребителей, но они действуют менее успешно в отношении обеспечения независимости операторов и ограждения их от политического вмешательства. Уравновешивание интересов потребителей и компаний особенно важно на рынке теплоснабжения, который еще не открыт для конкуренции.

Увязка реформы с региональными особенностями, о которых говорилось выше, в значительной степени способствует успешному осуществлению реформы. И даже в этом случае реформирование и изменение сектора – это долгий путь в любом регионе и в любой стране, который требует тщательного планирования, настойчивого проведения долгосрочной политики и открытого диалога с заинтересованными сторонами, но при этом приносит пользу по мере продвижения сектора к финансовой и коммерческой устойчивости.

6. Приложение – Тематические исследования

В настоящем разделе представлена оценка тематических исследований, которые позволили определить варианты политики, изложенные в разделе 4 на конкретных примерах тех проблем, с которыми сталкивается сектор ЦТС в сопоставимых страновых ситуациях. Результаты оценки конкретных примеров стали основой для определения различных вариантов политики для решения насущных проблем и проведения рыночных реформ, подтверждая выводы из уроков, извлеченных участниками при переходе к коммерчески устойчивым моделям сектора ЦТС.

Ниже представлена выборка тематических исследований для сектора централизованного теплоснабжения. Географические масштабы были ограничены Восточной Европой, а выборка определена доступными данными. Эта выборка не является полным набором тематических исследований.

Тематические исследования были подвергнуты подробной оценке в целях понимания симптомов и глубинных вызовов, с которыми сталкивается соответствующая система ЦТС, принятых мер и других действий, призванных устранить такие глубинные вызовы и определить основные факторы успеха и установить, как данное конкретное тематическое исследование может послужить примером преодоления изложенных в настоящем документе вызовов в секторе ЦТС в странах операций.

Ключевые выводы оценки приводятся для каждого тематического исследования отдельно в таблицах ниже.

6.1 Приложение 1. Вильнюс (Литва)

Наименование проекта	Проект централизованного теплоснабжения г. Вильнюс (Литва)
Описание	Кредит в размере 19 млн. евро был предоставлен Всемирным банком компании ЦТС под гарантию правительства Республики Литва
Проблемы	• Нормативная база для газовой отрасли подрывала конкурентоспособность сети ЦТС • Нечетко сформулированные права и обязанности регулирующих органов • Несогласованность между системой поощрения и поставленными целями компании ЦТС – в отсутствие рыночных стимулов в компании ЦТС установилась замкнутая культура, ориентированная на предложение, а не на спрос • Отсутствие долгосрочных контрактов, потеря клиентской базы в размере приблизительно 3 процентов в год
Симптомы	• Нехватка доходов • Высокие коммерческие риски • Недостаточный доступ к капиталу • Низкое качество предоставляемых ЦТС услуг • Неэффективное функционирование, потери по сети составляют до 28 процентов производимого тепла • Нерационально высокие операционные издержки • Изношенные мощности, к примеру, забытые из-за коррозии трубы и другое оборудование, используемое с превышением экономически целесообразного эксплуатационного ресурса, создают проблемы надежности сети • Отключения тепла в связи с ненадежностью сети
Меры политики, принятые в рамках проекта	• Нет данных
Прочие меры, принятые в рамках проекта	• Гарантия кредита Всемирного банка со стороны национального правительства
Сопутствующие меры поддержки	• Правительство Литвы обращает особое внимание на приватизацию и экономические инструменты ценообразования в энергетическом секторе, благодаря разделению и отчуждению активов в области энергетики • Учреждение независимого регулирующего органа со штатом компетентных сотрудников
Эффективность и результативность политики	• Финансирование, предоставленное Всемирным банком, благодаря государственной гарантии, позволило значительно обновить сеть ЦТС, что привело к повышению эффективности и конкурентоспособности компании ЦТС • Учреждение надежного и независимого регулирующего органа, сократившего перекрестные субсидии бытовых потребителей за счет более крупных как в секторе газоснабжения, так и в секторе ЦТС, искажавших профиль доходов компаний ЦТС. Это тем более актуально с учетом того, что сектор газоснабжения – основной поставщик топлива для ЦТС и главный конкурент на рынке теплоснабжения зданий. Поэтому перекрестные субсидии на газовые тарифы для бытовых потребителей сокращали конкурентные преимущества в сфере ценообразования для ЦТС на рынке теплоснабжения • С учетом того, что регулирующий орган устанавливает цены на теплоснабжение на основании заранее оговоренных нормативов, это смягчает коммерческие риски в отношении ценообразования в секторе
Временные рамки проекта	• Срок инвестиций – 4 года, а срок погашения кредита 14,5 лет
Извлеченные уроки	• Государственные гарантии – один из способов содействия в привлечении нового капитала. Гарантии сложнее отменить по сравнению, например, с субсидиями, по усмотрению правительства, что смягчает проблему невыполнения обязательств. С другой стороны, гарантии создают бремя для государственного бюджета и государство должно быть готово взять на себя погашение кредита в случае наступления ситуации, предусмотренной в гарантийном договоре • Разработка прочной нормативной базы до получения кредита, по всей вероятности, внесет значительный вклад в обеспечение убедительности экономических выкладок и может быть предпосылкой выдачи кредита
Источник	Project Appraisal Document, Report No: 22596-LT., World Bank, 27 July 2001

6.2 Приложение 2. Рига (Латвия)

Наименование проекта	Проект реконструкции системы централизованного теплоснабжения в г. Рига (Латвия)
Описание	Всемирный банк предоставил кредит в размере 58 млн. долл. США оператору централизованного теплоснабжения при совместном финансировании в размере 27 млн. долл. от европейского частного банка и под гарантии правительства Латвии
Проблемы	• Нечетко сформулированные правительственные планы в отношении конкуренции на рынках; неопределенность относительно сроков внедрения новых нормативных требований для снижения цен на газ • В силу объема полномочий вертикально интегрированной газовой монополии, отсутствия опыта у сотрудников регулирующих органов и отсутствия методики ценообразования в газовой отрасли еще не была проведена балансировка тарифа на газ для малых и крупных потребителей газа • В течение 2000 г. национальный парламент принял законодательные меры, внесшие изменения в закон об энергетике, разрешая свободный выбор поставщиков тепловой энергии. От городского совета г. Риги потребовалось отменить закон об ограничении отключений от ЦТС • Риск отключения будущих потребителей от сети ЦТС привел к возникновению неопределенности будущих доходов и рентабельности сети ЦТС, что подтолкнуло министра финансов Латвии аннулировать правительственную гарантию кредита, выданного предприятию ЦТС в связи с обеспокоенностью относительно финансовой устойчивости компании
Симптомы	• Низкий объем доходов • Высокие коммерческие риски • Недостаточный доступ к капиталу
Меры политики, принятые в рамках проекта	• Городской совет г. Риги принял постановление об ограничении отключений от сети ЦТС
Прочие меры, принятые в рамках проекта	• Правительство страны предоставило гарантию Всемирному банку и совместно финансировало проект благодаря займам частных банков • Гарантия была впоследствии аннулирована, что привело к аннулированию кредитного договора
Сопутствующие меры поддержки	• Национальное правительство одобрило постепенную либерализацию газового сектора в свете директив ЕС • Начались переговоры со Всемирным банком в рамках другого кредитного договора в свете разработки законодательства, согласно которому коммунальные службы должны регулироваться Комиссией по коммунальным службам
Эффективность и результативность политики	• Рижский городской совет принял постановление по ограничению отключений от сети ЦТС, что содействовало получению кредита • Однако правительство страны отменило это муниципальное постановление, внося поправки в закон об энергетике и предоставив потребителям свободу выбора источников теплоснабжения, подрывая тем самым рентабельность сектора ЦТС. Это подтолкнуло министра финансов к отмене государственной гарантии кредита • После отмены государственной гарантии финансовые учреждения приостановили финансирование проекта, и проект реконструкции сети ЦТС претерпел неудачу
Временные рамки проекта	• Финансирование проекта было приостановлено через год после его начала
Извлеченные уроки	• Правовая определенность и ясность целей государства на рынке – ключевые требования для рентабельности сектора ЦТС. Долгосрочные договоры с потребителями могут стать значимыми рычагами для инвестиций в сетевое хозяйство • Зависимость рентабельности компании от волевой политики государства не всегда благоприятна для финансовой устойчивости • Долгосрочные договоры с потребителями могут поддержать финансовую устойчивость, однако правовые ограничения возможностей потребителей переключаться с одной сети на другую не должны обосновываться политическими или экономическими соображениями
Источник	Project Completion Note, Report No. 24447, World Bank, 26 June 2002

6.3 Приложение 3. Киев (Украина)

Наименование проекта	Централизованное теплоснабжение г. Киева
Описание	Кредит Украине в размере 200 млн. долл. США, для проекта модернизации системы ЦТС г. Киева
Проблемы	- Несогласованность между тарифами и целями, так как тарифы находились ниже уровня возмещения расходов компании ЦТС. Установленные муниципальным правительством тарифы для домохозяйств в Киеве покрывали только 50-80 процентов издержек - Несоответствие системы поощрения руководства поставленным целям - Высокий и непредсказуемый уровень проблемной задолженности - Нечетко сформулированные планы правительства в отношении субсидий – разрыв между издержками и тарифами покрывался государственными и муниципальными субсидиями и/или перекрестными субсидиями бытовых потребителей за счет промышленных
Симптомы	- Низкая эксплуатационная эффективность - Высокие затраты на топливо и эксплуатационные расходы - Дефицит поставок - Низкое качество и надежность обслуживания (старые, ненадежные задвижки и другое оборудование, отсутствие системы управления на подстанциях) - Отсутствие индивидуальных счетчиков - Большие объемы выбросов в окружающую среду в связи с неэффективным использованием топлива - Большие уровни загрязнения окружающей среды в связи с неэффективными системами обработки воды и большими потерями воды - Неоплата и несвоевременная оплата счетов потребителями
Меры политики, принятые в рамках проекта	Содействие здоровой политике и практике возмещения расходов, в том числе: - установление единых розничных тарифов на электроэнергию (плата за электроэнергию перечисляется генерирующим компаниям ежемесячно) - установление тарифов на теплоснабжение: на муниципальные власти Киева была возложена обязанность устанавливать тарифы на уровне возмещения расходов компаний ЦТС или, в противном случае, финансировать любую разницу в доходах и расходах из ежегодно формируемого фонда Поддержка институционального укрепления и коммерциализации компании ЦТС, что включало: - изучение возможностей в части обеспечения наиболее эффективной институциональной и корпоративной структуры ЦТС в Киеве - определение критериев эффективного управления, корпоративной и операционной систем - поддержка реализации рекомендаций исследования
Прочие меры, принятые в рамках проекта	- замена мощностей для производства тепловой энергии более производительными и эффективными установками - модернизация сети ЦТС: внедрение современных технологий и материалов
Сопутствующие меры поддержки	Программы институционального развития государственных ведомств в секторе энергетики для укрепления их руководящих и операционных функций
Эффективность и результативность политики	Результаты проекта внедрения эффективной системы возмещения расходов были оценены как умеренно удовлетворительные. Тарифы были доведены до уровня возмещения расходов, однако с учетом политической остроты этого вопроса в определенный момент муниципалитет принял решение прекратить корректировку тарифов по уровню возмещения расходов и задним числом снизил тарифы. И хотя он выполнил свое обязательство по покрытию возникающего разрыва в доходах компаний ЦТС из средств ежегодно формируемого фонда, эти средства не были представлены своевременно
Извлеченные уроки	- Необходимо тщательно рассмотреть влияние роста цен на уязвимые категории клиентов с учетом политической остроты вопроса ценовой доступности тарифов - Решения об установлении тарифов и их регулировании должны приниматься независимым органом с четко определенными задачами и обязанностями - Зависимость рентабельности предприятий ЦТС от волевой политики государства не способствует финансовой устойчивости. При наличии субсидий необходимо принимать меры по корректировке их уровня (например, механизм корректировки на основании К-фактора и/или оговорка о возможности пересмотра условий соглашения) - Заниженные тарифы для конкретных уязвимых групп населения и/или прямая государственная поддержка этих групп могут стать предпочтительной альтернативой фиксированным тарифам
Источник	Project Completion Note, Report No. 24447, World Bank, 26 June 2002

6.4 Приложение 4. Таллин (Эстония)

Наименование проекта	Таллин, Эстония
Описание	Предоставление Эстонской Республике кредита в размере 38,4 млн. долл. США
Проблемы	- Несоответствие системы поощрения руководства поставленным целям - Нечетко сформулированные планы правительства в отношении источников топлива и теплоснабжения - Нечетко сформулированное разграничение сфер полномочий государственного и муниципального регулирования - Нечетко сформулированные обязанности и цели регулирующих органов - Нечетко определена сфера деятельности компаний ЦТС
Симптомы	- Сеть ЦТС отличается плохим техническим состоянием и низкой эксплуатационной эффективностью - Наблюдается низкая эффективность производства тепловой энергии - Значительны потери тепла (на уровне 25 процентов) по сравнению с 8-12 процентами в странах Западной Европы - В производстве используются котлы устаревшей конструкции с типичным КПД 60-65 процентов - Недопустимо высокая стоимость топлива, составляющая 80-90 процентов всех издержек на производство тепла на некоторых объектах генерации - Не ведутся замеры на объектах генерации и по месту потребления тепла - Плохая изоляция труб - Износ мощностей и устаревшие технологии - Недостаточное техническое обслуживание всей системы ЦТС - Функционирование сетей сопряжено с высокими эксплуатационными издержками - Значительный уровень загрязнения воздуха в городских районах (особенно в течение зимнего отопительного сезона) из-за использования низкоэффективных котлов, работающих на угле и мазуте - Услуги теплоснабжения недоступны клиентам в связи с высокими ценами ЦТС, сектор нуждается в субсидиях - Растет уровень проблемного долга компаний ЦТС в связи с неоплатой или несвоевременной оплатой счетов потребителями из-за недостаточной поддержки государством нуждающихся домохозяйств - Сектор ЦТС сталкивается с неопределенностью в отношении направляемых в сектор субсидий, так как существующий режим в последнее время претерпевает серьезные изменения. Прямые субсидии производителям тепловой энергии были отменены в августе 1993 года, параллельно была введена программа повышения субсидий для нуждающихся домохозяйств. Однако эти меры не доказали своей эффективности и были заменены новой схемой.
Меры политики, принятые в рамках проекта	Меры политики были сосредоточены на укреплении и реструктуризации институциональных структур сектора ЦТС. Меры политики принимались Государственным департаментом по энергетике Эстонии - Развитие возможностей долгосрочного планирования ЦТС как информационной основы решений по планированию сетей ЦТС и будущим инвестициям - Разработка нормативно-правовых баз в энергетическом секторе в целом, а также для каждого подсектора (ЦТС, электричество, газ, нефть и т.д.) - Ведомство должно разработать новое отраслевое законодательство, которое должно быть одобрено правительством - Отделение функций политического руководства/регулирования от функции владения и управления компаниями ЦТС - Передача предприятий ЦТС в муниципальную собственность - Поддержка создания компаний ЦТС в форме акционерного общества - Организация автономных регулирующих агентств, исполняющих функцию нормативного контроля в секторах - Делегирование ответственности за регулирование тарифов на теплоснабжение муниципалитетам (децентрализация) - Четкое распределение ответственности и подотчетности среди агентств - Назначение регулирующих органов для одобрения тарифов на основе возмещения расходов - Поручение муниципалитетам разработать планы отопления - Поручение государственным или муниципальным компаниям ЦТС подготовить планы реструктуризации - Приватизация компаний, чья деятельность не имеет стратегической важности Принятие политических мер муниципалитетами - Реструктуризация предприятий ЦТС г. Таллин и г. Тарту, в том числе определение параметров эффективного управления и функционирования систем - Институциональное развитие предприятия ЦТС в г. Пярну

Прочие меры, принятые в рамках проекта	Другие меры были посвящены восстановлению и повышению эффективности, в том числе • Переход на котлы малой мощности/замена котлов • Программа модернизации ЦТС • Модернизация ТЭЦ Иру (ЦТС г. Таллин)
Эффективность и результативность политики	• Нет данных
Временные рамки проекта	• Срок погашения займа – 15 лет • График выполнения мер политики не определен.
Извлеченные уроки	• Этот пример иллюстрирует важность доступа к капиталу в контексте необходимости значительной реструктуризации сети ЦТС. • Разработка прочной нормативно-правовой базы до получения кредита, по всей вероятности, внесла значительный вклад в обеспечение жизнеспособности экономического обоснования проекта и может быть предпосылкой предоставления кредита
Источник	Staff Appraisal Report, Report No. 12864-EE, World Bank, 5 May 1994

6.5 Приложение 5. Беларусь

Наименование проекта	Сектор централизованного теплоснабжения Беларуси
Описание	Общий обзор сектора централизованного теплоснабжения Беларуси
Проблемы	- Отмечается значительный объем перекрестного субсидирования бытового сектора ЦТС за счет промышленных потребителей и сектора энергоснабжения в целом, в связи с чем тарифы оказались значительно ниже фактических затрат. Поэтому компании ЦТС бытового сектора не имеют стимулов к предоставлению качественных услуг бытовым потребителям - Недостаточно четко тарифная методика: тарифы для промышленных потребителей устанавливаются областными администрациями, а для бытовых потребителей – правительством страны. Ведомство, отвечающее за энергоэффективность, косвенно участвует в установлении тарифов путем одобрения норм технических потерь тепла, которые являются одним из параметров расчета тарифов на теплоснабжение для властей разных уровней
Симптомы	- За период с 2005 года стоимость производства тепловой энергии в реальном выражении удвоилась в связи с ростом цен на газ, в то время как тарифы остались неизменными, что привело к тому, что уровень возмещения расходов у компаний ЦТС бытового сектора составляет 14,5-21,4 процента. - Бытовые тарифы искусственно сдерживаются ниже уровня возмещения расходов - Высокие промышленные тарифы - Высокие коммерческие риски
Меры политики, принятые в рамках проекта	- Правительство страны приняло решение о постепенной ликвидации перекрестных субсидий и реструктуризации тарифов к 2020 году - Правительством страны был принят ряд законодательных мер для прояснения механизмов регулирования цен и роли различных национальных учреждений в регулировании и управлении сектором ЦТС - Для постепенной ликвидации перекрестного субсидирования и повышения уровня возмещения расходов компаний ЦТС бытового сектора национальные власти также приняли закон, предусматривающий ежегодное повышение бытовых тарифов на сумму до 5 долл. США. Закон предусматривает ежеквартальное обновление бытовых тарифов с учетом роста доходов домохозяйств, если он ниже номинального роста заработных плат
Прочие меры, принятые в рамках проекта	Нет данных
Сопутствующие меры поддержки	Нет данных
Эффективность и результативность политики	Нет данных
Временные рамки проекта	Нет данных
Извлеченные уроки	- Нечеткая организационная структура может привести к значительному перекосу тарифов как внутри сектора ЦТС (например, между разными группами клиентов), так и между ЦТС и другими связанными секторами (например, между ЦТС и электроснабжением) - В данном конкретном случае ни бытовые, ни промышленные тарифы, ни тарифы на электроэнергию не устанавливались независимым органом, поэтому тарифы никак не учитывали отраслевые издержки
Источник	Belarus Heat Tariff Reform and Social Impact Mitigation, a World Bank Study, Fan Zhang and Denzel Hankinson, 2015

6.6 Приложение 6. Молдова

Наименование проекта	Проект повышения эффективности централизованного теплоснабжения, Молдова
Описание	Совместное финансирование: кредит Республике Молдова в размере 40,5 млн. долл. США со стороны Всемирного банка, дополнительное финансирование в размере 20 млн. долл. США со стороны Республики Молдова
Проблемы	- Оператор ЦТС «Термоком» объявил о банкротстве в 2001 году после передачи предприятия из государственной в муниципальную собственность в 2000 году и после того как муниципалитет установил тарифы ниже уровня возмещения расходов - Отсутствие долгосрочных контрактов: клиенты отключаются от сети из-за неудовлетворительного качества и низкой надежности обслуживания, что обусловлено главным образом устаревшей инфраструктурой, используемой с превышением эксплуатационного ресурса. Интенсивность отказов составляет 1,1 на км, что в 10 раз больше, чем в других странах Европы, а потери тепла на 5-10 процентов выше, чем в современных системах
Симптомы	- Низкий объем доходов - Безнадежные долги: компании ЦТС накопили значительные долги неуплаты двум ТЭЦ, производящим тепловую энергию, поступающую в сеть, принадлежащую компании, совместными собственниками которой являются правительство Молдовы и российская энергетическая компания. Накопленный долг составляет около 220 млн. долл. США, т.е. 3,5 процента ВВП - Износ мощностей в связи с невозможностью получения достаточных доходов для восстановления и капитальных инвестиций - Самоотключение более обеспеченных граждан привело к тому, что издержки и низкое качество систем ЦТС непропорционально ложатся на плечи малоимущих и уязвимых слоев населения Молдовы
Меры политики, принятые в рамках проекта	Нет данных
Прочие меры, принятые в рамках проекта	- Национальное правительство разработало план реструктуризации для одного из операторов ТЭЦ для приобретения компании ЦТС и другого оператора ТЭЦ для создания новой компании - Национальное правительство получило кредит от Всемирного банка на цели повышения операционной эффективности и финансовой устойчивости новой компании через инвестиции в сеть и путем оптимизации операций и корпоративной структуры новой компании
Сопутствующие меры поддержки	Нет данных
Эффективность и результативность политики	Проект находится в процессе реализации
Временные рамки проекта	5,5 лет
Извлеченные уроки	- Настоящее тематическое исследование иллюстрирует важность доступа к капиталу в контексте необходимости значительной реструктуризации сети ЦТС - Разработка прочной нормативной базы до получения кредита, по всей вероятности, внесет значительный вклад в обеспечение состоятельности экономического обоснования проекта и может быть предпосылкой выдачи кредита
Источник	Project Appraisal Document, Report No: PAD567, World Bank, October 30, 2014

6.7 Приложение 7. Брашов (Румыния)

Наименование проекта	ТЭО централизованного теплоснабжения в г. Брашов (Румыния)
Описание	Аналитическое исследование возможности модернизации существующей системы ЦТС в Брашове, стоимость рекомендуемых улучшений – 32 млн. евро
Проблемы	- Отсутствие долгосрочных контрактов с потребителями - Отсутствие ясного, объективного и единого подхода к установлению тарифов. Национальный регулирующий орган устанавливает тарифы для ЦТС, а муниципалитеты определяют уровень субсидий для потребителей - Отсутствие четкого нормативного регулирования, так как регулирование теплоснабжения распределено между двумя национальными регулирующими органами в зависимости от способа производства тепла - Отсутствие четкой национальной и местной политики выдачи субсидий, которые часто меняются. Национальное правительство предоставляет субсидии уязвимым слоям населения, а местное правительство - остальным потребителям на основании сумм, выделенных в городском ежегодном бюджете - Отсутствие четкого разделения прав собственности в отношении инфраструктуры общего пользования в многоквартирных зданиях
Симптомы	- Низкий объем доходов - Массовые самоотключения за последние 15-20 лет - Различные компании ЦТС в г. Брашов регулируются различными органами - Высокие потери тепла и ненадлежащее техобслуживание мощностей в многоквартирных зданиях
Меры политики, принятые в рамках проекта	В отчете не содержатся рекомендации по вопросам политики
Прочие меры, принятые в рамках проекта	Рекомендованные меры - Инвестиции в обновление и расширение сети с целью подключения большего числа жилых домов и расширения клиентской базы, кратчайшие маршруты трубопроводов для сокращения потерь тепла, обновление ТЭЦ с той же целью - Повышение осведомленности населения с целью повышения спроса
Сопутствующие меры поддержки	- Муниципальное правительство ввело требование об обязательном подключении к сети ЦТС для новостроек с целью повышения спроса на ЦТС - Национальный регулирующий орган приступает к приватизации газового сектора, что, возможно, приведет к росту цен для потребителей газа. Это должно привести к сокращению субсидий в ЦТС, необходимых для поддержания конкурентоспособности ЦТС по сравнению с газом в качестве альтернативного источника тепла
Эффективность и результативность политики	Ожидается, что обязательное подключение новостроек к сети ЦТС приведет к росту спроса на ЦТС на 5 процентов
Временные рамки проекта	Пять лет
Извлеченные уроки	- В течение многих лет отсутствовала четкая институциональная структура для компаний ЦТС, что часто приводило к тому, что местные власти устанавливали тарифы ниже себестоимости, а предприятия ЦТС в этой связи полагались на субсидии - В то же время отсутствие какой-либо связи между рентабельностью компании, поощрениями руководства и достижением поставленных целей вело к отсутствию надлежащего стимулирования в отношении эффективности и корпоративного финансового управления. Сочетание этих факторов приводит к порочному кругу понижения эффективности и финансовых показателей и роста затрат
Источник	Проект централизованного теплоснабжения в г. Брашов – Аналитический отчет для Европейского банка реконструкции и развития (2012 год)

6.8 Приложение 8. Косово

Наименование проекта	Модернизация централизованного теплоснабжения в Косово
Описание	Независимый отчет по заказу Всемирного банка о программе модернизации в трех городах Косово – Приштине, Джяковице и Митровице
Проблемы	- Отсутствие долгосрочных контрактов с потребителями - Несоответствие тарифов и целей - Нечетко сформулированный объем операций компаний ЦТС: в соответствии со своими лицензиями компании ЦТС должны были установить счетчики и выставлять клиентам счета на основании показаний счетчиков, однако сроки установки не были определены из-за плохого финансового положения компаний ЦТС
Симптомы	- Нехватка доходов (тарифы не покрывают расходы, низкие показатели собираемости платежей ведут к нарастанию безнадежного долга, который не учитывается в предусмотренных доходах предприятий ЦТС) - Большие потери воды - Частые аварии в связи с низким качеством воды и устареванием труб
Меры политики, принятые в рамках проекта	Нет данных
Прочие меры, принятые в рамках проекта	Рекомендуемые меры - Замещение установления тарифов по принципу «издержки плюс фиксированная прибыль» системой, основанной на стимулах для содействия улучшению технических и финансовых показателей. В соответствии с таким предложенным подходом базовый тариф фиксируется на весь нормативный период, как правило, 3-5 лет. Реальные тарифы исчисляются по формуле индексации, которая позволяет проводить их корректировку в зависимости от изменения цен производственных факторов. В рамках предлагаемого подхода стимулирование компаний ведется за счет возможности получения ими дополнительного дохода путем повышения эффективности и улучшения производственных показателей - Обеспечение нормативной ясности и стимулов для замены неэффективных котловых теплогенераторов ТЭЦ путем введения правил по распределению стоимости электрической и тепловой энергии, производимой на ТЭЦ - Муниципалитету Митровицы рекомендовано учредить новый департамент по ЦТС для ведения планирования и оказания операционной поддержки потенциальному разработчику плана расширения сети ЦТС. Эта поддержка будет охватывать широкий диапазон областей, например, оценку желания хозяев квартир подключаться к ЦТС, содействие в подготовке ТЭО и технической проработке проектов, в оказании помощи в материально-техническом обеспечении, заключении контрактов на теплоснабжение и контрактов по окончательному подключению с клиентами, а также управление и эксплуатацию системы ЦТС в южных районах города
Сопутствующие меры поддержки	Нет данных
Эффективность и результативность политики	Нет данных
Временные рамки проекта	Нет данных
Источник	Модернизация централизованного теплоснабжения в Косово, Консультации по вопросам энергоснабжения и коммунальных услуг, 19 февраля 2009 г.

Заметки

This image shows a single page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Заметки

[illegible]

Заметки

[illegible]

Европейский банк
реконструкции и развития
One Exchange Square
London
EC2A 2JN
Соединенное Королевство
Тел: +44 20 7338 6000
Факс: +44 20 7338 6100
www.ebrd.com