

Двусторонний подход к повышению устойчивости сектора теплоснабжения Казахстана



Страдающий от устаревшего оборудования, неэффективности и финансовых проблем сектор теплоснабжения сталкивается с дополнительным вызовом перехода на более благоприятную для климата систему. Фото предоставлено АБР.

Постепенная корректировка тарифов в сочетании с пособиями на тепло для уязвимых потребителей может способствовать переходу на устойчивое отопление.

Введение

Многие страны испытывают хроническое недофинансирование сектора теплоснабжения. Власти удерживают тарифы на низком уровне и субсидируют сектор, игнорируя ущерб, который такая политика наносит производству, распределению и снабжению тепла с течением времени.

Когда системы централизованного теплоснабжения начинают массово выходить из строя, как в случае с Казахстаном в последние годы, необходимо немедленно устранять отставание в ремонте, техническом обслуживании и замене активов. Кроме того, к этому добавляется вызов перехода на более безопасную для климата систему отопления, при этом обеспечивая непрерывное предоставление услуг домам и другим конечным пользователям. Это требует не только новых инвестиций, но и самых современных технологий и знаний, чтобы сделать путь к устойчивому развитию менее болезненным.

Оптимальным решением является повышение тарифов до экономически обоснованного уровня тем или иным способом. Однако это создает проблемы для лиц, принимающих решения, и действительно, повышение тарифов всегда должно быть тщательно продуманным и сопровождаться конкретными мерами поддержки для уязвимых потребителей. Международный опыт предлагает ряд вариантов и методов для того, чтобы сделать более высокие тарифы приемлемыми.

Две дополнительные меры

В рамках проекта, реализованного при поддержке Азиатского банка развития (АБР), был проанализирован сектор теплоснабжения в Казахстане и изучены два взаимодополняющих подхода к повышению тарифов для поддержки устойчивых операций централизованного теплоснабжения. Один из них заключается в предоставлении пособий на тепло малоимущим домохозяйствам, а другой – в постепенном повышении тарифов до оптимального уровня.

Анализ показал, что теплоснабжение страны характеризуется устаревшими технологиями, ненадежным сервисом и низким качеством.

Энергоэффективность отсутствует как со стороны спроса на тепло, так и со стороны предложения. Причиной такой ситуации является недостаток инноваций и инвестиций, обусловленный многолетней политикой искусственного занижения цен на теплоэнергию и перекрестным субсидированием между разными категориями потребителей. Низкие тарифы не только не привлекают инвестиции, но в некоторых случаях даже не покрывают эксплуатационные расходы и амортизацию. Чтобы поддерживать работу теплоснабжающих компаний, местные органы власти прибегают к разовым субсидиям, которые истощают государственные ресурсы и не приводят к долгосрочному повышению эффективности, долгосрочным эксплуатационным улучшениям или устойчивости теплоснабжения.

Переход к устойчивому развитию сектора теплоснабжения требует пересмотра тарифной методологии и практики регулирования. Это признается большинством заинтересованных сторон, включая регуляторы и центральные органы. Однако при расчете экономически обоснованных тарифов задача представляется сложной: как обеспечить требуемое многократное повышение, которое часто означает удвоение или утроение тарифных ставок в городах, анализируемых проектом?

В рамках проекта рассматривались две меры: «**Пособие на тепло**» - механизм адресной социальной помощи, и «**Путь корректировки тарифов**» - управляемое постепенное повышение тарифов на тепло до экономически обоснованного уровня. Была разработана модель для оценки и сравнения бюджета, необходимого для корректировки тарифов в различных сценариях. Результаты исследования могут быть использованы соответствующими органами власти для принятия решения о наилучшем способе финансирования трансформации сектора теплоснабжения с учетом контекста страны и местных условий.

Каковы основные элементы предлагаемой системы “Пособие на тепло”?

Целевая, конкретная выплата пособий уязвимым потребителям тепла является ключевой частью борьбы с «тепловой бедностью» во многих странах. Разработка такой системы является сложной задачей из-за множества факторов, определяющих право на получение помощи и ее размер. К ним относятся уровень дохода, размер и тип жилища, а также температура наружного воздуха.

Предлагаемая система для Казахстана основана на опыте таких стран, как Германия, Литва, Украина и Великобритания. Она имеет следующие особенности:

- Домохозяйства со среднемесячным среднедушевым доходом ниже определенного уровня (например, на уровне 200% прожиточного минимума) будут признаны уязвимыми потребителями, имеющими право на “Пособие на тепло”, при условии отсутствия у них просроченной задолженности за жилищно-коммунальные услуги. Кроме того, домохозяйства с очень большими квартирами и членами, имеющими большие суммы денег в банках или которые приобрели недвижимость, землю или автомобиль на значительную сумму в прошлом году, не будут иметь права на получение социальной помощи.
 - Для каждого подающего заявку домохозяйства доступные ежемесячные расходы на отопление определяются на основе международных норм. Они могут быть установлены в размере 5% от среднемесячного дохода домохозяйства:
Доступные расходы на отопление для домохозяйства = 5% * средний месячный доход домохозяйства / прожиточный минимум
Доступный ежемесячный счет за отопление для домохозяйства = Доступные расходы на отопление для домохозяйства * Средний доход домохозяйства / 100
- Приведенные выше формулы показывают, что доступный ежемесячный счет за отопление будет ниже для домохозяйств с более низким ежемесячным доходом. Например, при среднемесячном доходе домохозяйства на уровне прожиточного минимума выплата будет установлена в размере 5% от среднемесячного дохода, а для домохозяйства со среднемесячным доходом в два раза больше прожиточного минимума - 10%.
- Ежемесячная сумма “Пособия на тепло” будет определяться как разница между фактическим счетом за отопление, подлежащим оплате домохозяйством, и рассчитанным доступным ежемесячным счетом за отопление.
 - “Пособие на тепло” предлагается выплачивать ежемесячно непосредственно на банковские счета получателей.
 - Заявки на “Пособия на тепло” будут подаваться один раз в год через портал электронного правительства или напрямую в местные исполнительные органы.
 - Расчет и контроль за “Пособием на тепло” будут осуществлять соответствующие подразделения местных исполнительных органов.

Основной целью предлагаемого механизма является создание необходимых условий для повышения тарифов на тепловую энергию до экономически обоснованного уровня, что необходимо для привлечения инвестиций и повышения эффективности, качества и надежности теплоснабжения.

В то же время ожидается, что этот механизм будет иметь и другие положительные эффекты. Во-первых, это обеспечивает социальную справедливость. Состоятельные граждане будут оплачивать полную стоимость отопления. Помощь уязвимым клиентам будет тем больше, чем беднее домохозяйство.

Во-вторых, если для расчета стоимости тепла будут использоваться социальные жилищные нормы и нормативы потребления тепла, а не фактические счета, у домохозяйств появится сильный стимул экономить и сокращать свои счета за отопление. На сумму “Пособия на тепло” это не повлияет, а сбережения останутся в распоряжении получателей. В-третьих, механизм будет способствовать полной и своевременной оплате

коммунальных услуг, так как отсутствие задолженности является условием получения помощи.

В-четвертых, расчеты показывают, что переход от предоставления субсидий теплоснабжающим организациям к прямой поддержке уязвимых потребителей приведет к значительной экономии бюджета, которую можно будет направить на другие программы, в том числе на социальную помощь.

Как прогнозируются затраты на предлагаемую систему?

Прежде чем внедрять систему льгот на отопление, директивные органы должны иметь представление о количестве возможных получателей и необходимых бюджетных ресурсах. Оценки могут быть рассчитаны на основе следующего:

- данные о децильном распределении среднемесячных доходов населения,
- данные о среднемесячном потреблении тепла и/или среднемесячных расходах на отопление на человека (согласно нормам потребления и действующим ценам или, при их отсутствии, фактической стоимости), и
- решения по социальным параметрам:
 - уровень среднемесячного дохода на душу населения, дающий домохозяйству право на пособие по теплу (например, 200% прожиточного минимума),
 - уровень доступных расходов на отопление домохозяйства со среднедушевым доходом домохозяйства в месяц на уровне прожиточного минимума (например, 5%).

Затем оценка происходит следующим образом:

- Для каждой децильной группы населения оценивается уровень доступной ежемесячной платы за отопление на человека.
- Для каждой децильной группы годовое пособие на отопление рассчитывается как произведение количества человек в группе, количества месяцев в отопительном сезоне и разницы между ежемесячными расходами на отопление и доступным ежемесячным счетом за отопление на человека.
- Количество потенциальных бенефициаров определяется как количество лиц в децильных группах, для которых разница между среднемесячными расходами на отопление и доступным ежемесячным счетом за отопление на человека больше нуля.

Что такое “Путь корректировки тарифов” и когда он нужен?

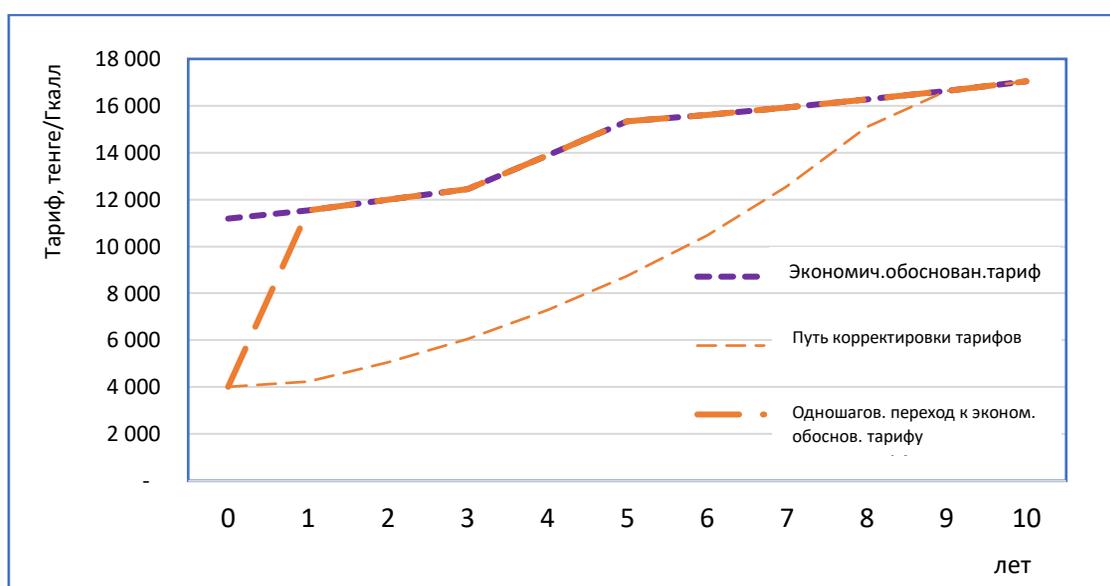
Несомненно, по соображениям экономической эффективности корректировка тарифа должна произойти как можно быстрее. Только адекватные тарифы могут обеспечить эффективное использование ресурсов и инвестиций как со стороны предложения - теплоэнергетиками, так и со стороны спроса - потребителями, стимулируя их к достижению эффективных уровней энергосбережения.

С точки зрения справедливости распределения, нет никаких оснований для относительно обеспеченных слоев общества получать субсидируемое отопление. Казахстанские домохозяйства тратят в среднем столько же денег на отопление, сколько и на сигареты. Центральное отопление доступно большинству населения и будет по-прежнему доступным при необходимой корректировке тарифов. А незащищенным потребителям необходимую помощь окажет система “Пособие на тепло”.

Тем не менее, даже при наличии механизма «Пособия на тепло» единовременное повышение тарифов на тепловую энергию до экономически обоснованного уровня может оказаться невозможным. Потребителям, чьи расходы на отопление будут считаться доступными в соответствии с новыми правилами, все еще может потребоваться некоторое время для адаптации, а тем, кто подпадает под действие системы «Пособие на тепло», необходимо понять и освоить ее. Местные органы власти должны создать административные ресурсы как для администрирования выплаты пособий, так и для обеспечения правильного применения механизма.

По этим и другим причинам директивные органы могут выбрать «Путь корректировки тарифов», то есть заранее согласованное постепенное повышение тарифов до экономически обоснованного уровня. На рис. 1 сравнивается постепенное увеличение с однократным увеличением.

Рисунок 1: Варианты корректировки тарифа на тепло



Источник: Пилотный мастерплан для г.Шахтинска.

Особенности подхода «Путь корректировки тарифов» заключаются в следующем:

- Должен быть установлен целевой период и/или параметр динамики тарифа (например, от 3 до 7 лет и/или уровень ежегодного повышения тарифа от 15% до 30%).
- Должна быть четкая нормативная приверженность «Пути корректировки тарифов» для реализации стимулов повышения эффективности для операторов теплоснабжения и привлечения инвестиций в период корректировки.
- Бюджетное обязательство по суммам, необходимым для покрытия разницы между расчетным доходом организаций теплоснабжения по экономически обоснованным тарифам и доходом организаций теплоснабжения по уровням тарифов, соответствующим принятому повышению корректировки тарифов, имеет решающее значение для поддержания работы коммунальных предприятий в период корректировки.
- Параллельно с выделением необходимых бюджетных средств необходимо создать систему «Пособий на тепло».

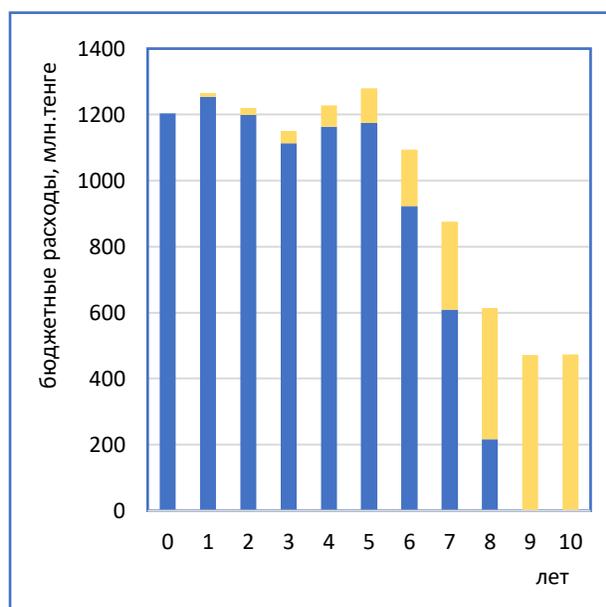
Сравнение вариантов политики

Корректировка тарифов на тепловую энергию до экономически обоснованного уровня в конечном итоге приведет к существенной экономии бюджетных средств. По этой причине необходимо сосредоточиться на том, чтобы сделать это возможным. Если для этого требуется постепенный подход, т. е. «Путь корректировки тарифов», это все равно намного лучше, чем ничего.

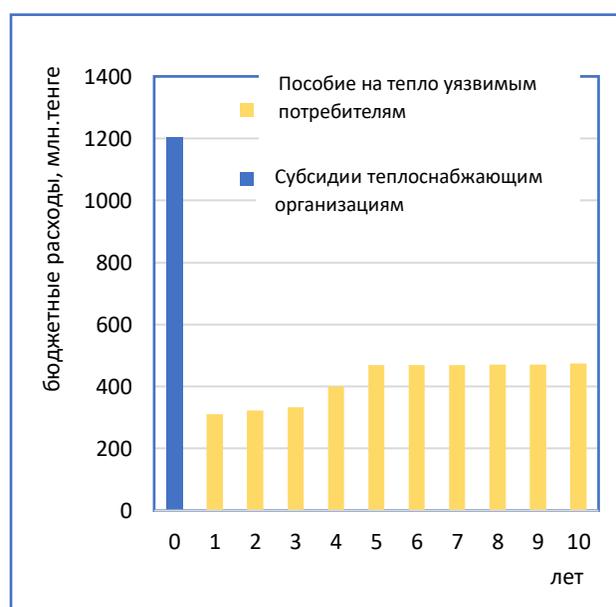
На начальных этапах поэтапный подход требует значительно больших бюджетных ресурсов. Как показано на Рисунке 2, это связано с тем, что в промежуточный период будет продолжена бюджетная помощь предприятиям теплоснабжения, чтобы обеспечить их работу и надежность. Но это постепенно заменят бюджетные средства на «Тепловое пособие». По мере приближения тарифов к экономически обоснованному уровню общий объем бюджетной поддержки снижается до уровня бюджетной поддержки уязвимых потребителей.

Рисунок 2: Бюджетные расходы для двух разных подходов

а) «Путь корректировки тарифов»



б) одношаговый переход



Источник: Пилотный мастерплан для Шахтинска.

Ресурсы

Азиатский банк развития. [Supporting Renewable Technology-Inclusive Heat Supply Legislation in Kazakhstan.](#)

Спросите экспертов



[Илка Левингтон](#)

Руководитель отдела рынков и регулирования, Dornier Power and Heat GmbH

Д-р Льюингтон имеет 25-летний опыт коммерческой, академической и консалтинговой деятельности в области экономики энергетики, специализируясь на реформировании энергетического сектора в странах с переходной экономикой. Сюда входит разработка первичного

законодательства по реформированию энергетического сектора, возобновляемой энергетике и регулированию, а также вторичного законодательства в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Украине и Таджикистане. Она получила степень магистра финансов в Московском финансовом институте, степень доктора экономических наук в Университете Сассекса и степень магистра китаеведения в Эдинбургском университете.



[Александр Рогозин](#)

Старший эксперт по тарифам, Dornier Power and Heat GmbH

Г-н Рогозин имеет 39-летний опыт инженерной, коммерческой, нормативно-правовой и законодательной деятельности в энергетическом секторе, в том числе на ключевых должностях в государственных и частных энергетических компаниях. С 2015 года работал вице-президентом ООО «Первая энергетическая ассоциация Украины» и консультантом в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Украине. Он имеет степень кандидата наук по электроэнергетике Киевского политехнического института и степень магистра в области финансов и кредита Донецкой академии управления.



[Нана Гургенидзе](#)

Специалист по энергетике, Управление энергетического сектора, Азиатский банк развития

Нана Гургенидзе работает над программой развития Центральной и Западной Азии, поддерживая низкоуглеродную трансформацию энергетического сектора в Афганистане, Казахстане и Узбекистане. Она опытный юрист и эксперт по переговорам со степенью магистра наук в области управления энергопотреблением. До прихода в АБР она была директором/корпоративным секретарем по связям с государственными органами и членом руководящего состава компании Clean Energy Georgia LLC, разработчика возобновляемых источников энергии, инвестора и долгосрочного управляющего активами со штаб-квартирой в Норвегии.



[Азиатский банк развития \(АБР\)](#)

Азиатский [банк развития](#) стремится к процветанию, инклюзивности, жизнестойкости и устойчивости Азиатско-Тихоокеанского региона, продолжая при этом свои усилия по искоренению крайней