

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів
України
від 2017 р. №

КОНЦЕПЦІЯ
реалізації державної політики у сфері теплопостачання

Проблема, яка потребує розв'язання

На сьогодні, у системі теплозабезпечення країни накопичилося ряд проблем, пов'язаних з технічним станом об'єктів генерації тепла, розподільчих мереж, неефективного його споживання, а також проблематичністю інвестицій, тарифного регулювання та оплати за спожиту теплову енергію.

Теплоелектроцентралі (ТЕЦ) країни обігрівують понад 25 міст України. Найбільші з них: Харківська ТЕЦ-5, Одеська, Калуська, Краматорська, ТЕЦ-5,6 Київенерго, Дарницька (Київ), та ін.

Більшість ТЕЦ були введені в дію в період 1950-1980 років минулого століття. За цей час істотно змінилися не тільки технології виробництва, а й попит на теплову енергію в регіонах їх розміщення.

Традиційно в Україні відсоток споживачів, які охоплені системою централізованого теплопостачання, є досить високим. Це пояснюється тим, що, на відміну від країн Західної Європи, значна частина українських споживачів теплової енергії сконцентрована у компактних районах, у багатоквартирних будинках, значні обсяги теплової енергії споживаються промисловими підприємствами.

Як відомо, подача тепла ТЕЦ є ефективною на відстань не більше 10-12 км.

За винятком відносно нових ТЕЦ міста Києва та Харкова, на більшості українських ТЕЦ основне устаткування застаріло.

Теплові електростанції (ТЕС), які разом з виробництвом електроенергії постачають частину теплової енергії, також потребують модернізації. На сьогодні 92,1 % енергоблоків ТЕС відпрацювали свій розрахунковий ресурс (100 тис. годин), а 63,8 % енергоблоків перетнули визнану у світовій енергетичній практиці межу граничного ресурсу та фізичного зносу відповідно 170 тис. та 200 тис. годин і потребують модернізації чи заміни. На ТЕС майже всі енергоблоки перевищили подвійний розрахунковий термін.

Не краща ситуація і з технічним станом котелень. Серед підприємств комунальної теплоенергетики (далі – КТЕ) приблизно 60 % котелень вже відпрацювали свій нормативний термін, а на 38 % котелень експлуатуються малоефективні та застарілі котли з низьким коефіцієнтом корисної дії (ККД), що обумовлює значні витрати паливно-енергетичних ресурсів. Майже 40 % теплових пунктів перебувають у аварійному стані, що призводить до постійних перебоїв у системі гарячого водопостачання та перевитрат паливно-енергетичних ресурсів.

Теплові мережі здебільшого мають значний ступінь зношення, не

обладнані сучасними видами теплогідроізоляції, крім того, 15,8 % від загальної протяжності теплових мереж є аварійними.

Експлуатація застарілого та фізично зношеного обладнання призводить до перевитрат паливно-енергетичних ресурсів, які на 20 % вищі від середньо світового рівня.

Перспективи розвитку системи тепlopостачання потребують чіткого визначення, оскільки стратегічне планування у сфері тепlopостачання не забезпечує цілісності та комплексності, здійснюється без урахування результатів територіального та енергетичного планування.

Схеми тепlopостачання міст та інших населених пунктів України розробляються без урахування або при відсутності схем територіального розвитку та генеральних планів забудови населених пунктів, що знаходяться на даній території. Це не дозволяє забезпечити оптимальний розвиток системи тепlopостачання у майбутньому на основі поєднання централізованого та автономного тепlopостачання.

До 2016 року сфера тепlopостачання була дотаційною.

Внаслідок цього, держава фінансувала розриви в операційному грошовому потоці підприємств КТЕ, існуючі відносини приводили до накопичення боргів за спожиті енергоресурси. Так, розрив між доходами та операційними витратами КТЕ у 2015 році складав – 5,4 млрд. грн., а загальний розрив ліквідності складав – 7,9 млрд. грн. Для покриття збитків підприємств КТЕ у 2015 році з державного та місцевих бюджетів було виділено ~3 млрд. грн.

Така ситуація склалася через низку проблем, вирішення яких створить умови для ефективного функціонування підприємств КТЕ, а саме:

- недосконалий порядок тарифоутворення у сфері тепlopостачання;
- недосконала система розрахунків між суб'єктами на ринку теплової енергії;
- недосконала система надання субсидії.

Щодо недосконалого порядку тарифоутворення у сфері тепlopостачання

Незважаючи на підвищення цін на природний газ для підприємств КТЕ та, відповідно, підвищення тарифів на послуги з централізованого опалення з липня 2016 року, залишаються капітальні та операційні витрати підприємств КТЕ, які не покриваються тарифом.

Наразі, у тарифі на послуги з централізованого опалення не враховуються витрати, пов'язані з обслуговуванням кредиту, взятого підприємствами КТЕ у міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів.

Іншою проблемою тарифоутворення, що пов'язана з інвестиційною привабливістю сфери тепlopостачання, є демотивація до залучення інвестицій.

Наявний порядок затвердження тарифів на послуги з централізованого опалення визначає тариф як витрати з певним прибутком, який не враховує суму необхідних капітальних витрат на модернізацію підприємств КТЕ та інтересів інвесторів.

Крім того, відсутній налагоджений механізм корегування тарифів у разі підвищення операційних витрат, що робить тариф нижчим за необхідний рівень

в умовах підвищення цін на енергоресурси, зростання мінімальної заробітної плати, тощо.

*Щодо недосконалої системи розрахунків між суб'єктами
на ринку теплової енергії*

Поточна система розрахунків між суб'єктами ринку теплової енергії є розгалуженою внаслідок неузгодженості граничних строків розрахунків за природний газ та послуги з централізованого опалення, існуючої системи клірингових розрахунків та відсутності стимулів до вчасної сплати цієї послуги споживачами.

Діючі терміни розрахунків у сфері теплопостачання потребують перегляду, адже підприємства КТЕ мають сплачувати за природний газ раніше ніж до них надходять кошти від споживачів за надану послугу. Через таку систему взаємовідносин у сфері теплопостачання продовжують зростати борги підприємств КТЕ перед НАК «Нафтогаз України», сума яких вже досягла 19.7 млрд. грн. станом на 01.12.2016.

Окрім цього, внаслідок наявних боргів за постачання енергоресурсів мають місце випадки блокування енергопостачальною організацією рахунків підприємств КТЕ, що унеможлиблює своєчасну оплату кредитів, наданих міжнародними фінансовими організаціями.

Відсутність стимулів споживачів до вчасної сплати за послуги з централізованого опалення, також, є однією з причин зростання боргових зобов'язань. На сьогодні на законодавчому рівні не визначено розміру такої пені та умов її нарахування і стягнення.

Так, у 2015 році за спожиті послуги з централізованого опалення було сплачено лише 90%.

Щодо недосконалої системи розрахунків за субсидіями

Недоліками існуючої системи розрахунків за субсидіями є:

чітко не визначена відповідальність за несвоєчасну та/або неповну сплату за надані послуги між споживачем та державою в особі численних органів, які беруть участь у розрахунках;

відсутність контролю за нарахованою та фактично отриманою сумою субсидії;

спонукання існуючою системою до взаємозаліків, що негативно відбивається на проведенні розрахунків та відповідальності за правильність визначення суми платежу.

Таким чином, не зважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів, урядових програм і планів ситуація у сфері теплопостачання залишається незадовільною.

Технічний стан об'єктів у сфері теплопостачання потребує реконструкції та модернізації більшої частини основних фондів, підвищення енергоефективності, зменшення втрат тепла та зменшення шкідливого впливу на довкілля.

Недосконалість механізмів оплати за надані послуги з централізованого опалення не стимулюють споживачів до ефективного використання теплової енергії.

Мета і строки реалізації Концепції

Метою концепції реалізації державної політики у сфері тепlopостачання є визначення шляхів створення і реалізації ефективної політики спрямованої на надійне забезпечення населення та бюджетної сфери послугами з централізованого опалення, послуг з постачання гарячої води для створення комфортних умов проживання і праці, а також забезпечення енергетичної безпеки України та безпеки довкілля.

Створення також умов та стимулювання щодо залучення інвестицій у галузь, покращення фінансового стану підприємств ТКЕ, запровадження прозорої ефективної системи надання субсидій та встановлення прямих відносин між постачальником та споживачем.

Реалізація Концепції передбачена на період до 2035 року та складається з трьох основних етапів.

На першому етапі (2017 - 2018 роки) передбачається виконати ряд заходів, направлених на покращення прозорості та ефективності взаємовідносин у сфері тепlopостачання, стабілізацію економічного стану та поліпшення умов для модернізації технічної бази підприємств КТЕ, та визначити шляхи подальшого розвитку систем тепlopостачання.

Серед них:

спрощення процедур щодо реалізації інвестиційних проектів, направлених на реконструкцію та модернізацію підприємств КТЕ;

завершення реформування тарифної політики, встановлення тарифів, які повністю покривають як капітальні так і операційні витрати підприємств КТЕ;

впровадження механізмів стимулюючого тарифоутворення;

стимулювання зниження рівня понаднормативних втрат теплової енергії при виробництві та транспортуванні теплової енергії;

сприяння переходу суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, які провадять господарську діяльність з виробництва теплової енергії, її транспортування тепловими мережами та постачання, надання послуг з централізованого опалення на двоставкові тарифи;

визначення шляхів подальшого розвитку сфери тепlopостачання по кожному регіону і населеному пункту, створення «дорожньої карти» щодо можливого переходу населених пунктів від системи централізованого тепlopостачання до системи автономного тепlopостачання або системи індивідуального (поквартирного) тепlopостачання;

перехід на розрахунки грошовими коштами на діючі рахунки із спеціальним режимом використання в частині відшкодування суб'єктам природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, які провадять господарську діяльність з виробництва теплової енергії, її

транспортування тепловими мережами та постачання, надання послуг з централізованого опалення, з державного бюджету пільг та житлових субсидій.

На другому етапі (2019 - 2025 роки) передбачається:

інвестиційно-інноваційний розвиток підприємств КТЕ при масовій термомодернізації будівель (40 - 50 % будівель);

реконструкція та модернізація систем теплопостачання на всіх етапах технологічного процесу, досягнення середнього по Україні рівня споживання теплової енергії в будівлях 80 - 60 кВт/м²/рік;

досягнення частки використання альтернативних джерел енергії в загальному балансі систем теплопостачання до 30 %;

перехід на ринкові умови функціонування підприємств ТКЕ;

розвиток конкурентного середовища в сфері теплопостачання.

На третьому етапі (2026 - 2035 роки) передбачається:

інвестиційно-інноваційний розвиток підприємств КТЕ при завершенні 100% термомодернізації будівель;

реконструкція та модернізація систем теплопостачання на всіх етапах технологічного процесу, досягнення середнього по країні рівня споживання теплової енергії в будівлях 60 - 20 кВт/м²/рік;

досягнення частки використання альтернативних джерел енергії в загальному балансі систем теплопостачання до 40 %.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Щодо нормативно-правового забезпечення

Одним із основних принципів державної політики у сфері теплопостачання є удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення, яке здійснюватиметься за такими напрямками:

прийняття нових та внесенням змін до чинних нормативно-правових актів з питань економічної стабілізації та розвитку підприємств КТЕ;

впровадження механізмів економічного стимулювання ощадливого споживання енергоносіїв та заохочення до інвестицій в енергозбереження, впровадження спільних проектів для досягнення екологічно виважених нормативів на викиди та інші;

урегулювання відносин, що виникають у зв'язку з виробництвом, постачанням, транспортуванням і споживанням теплової енергії, наданням послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води;

встановлення норм споживання енергоносіїв на виробництво та транспортування теплової енергії;

встановлення граничних і змінних норм споживання теплової енергії у будівлях;

щодо підтримки розвитку об'єктів теплопостачання, які використовують місцеві та альтернативні енергоресурси;

щодо переходу населених пунктів від системи централізованого теплопостачання до системи автономного теплопостачання будинку або системи індивідуального (поквартирного) теплопостачання.

*Щодо змін управління системою теплопостачання
та інвестиційної політики*

Управління системи теплопостачання повинні передбачати структурні зміни, які включають модифікацію управління виробництвом, транспортуванням та споживанням теплової енергії, перехід від монополізму, на принципи ринкових відносин.

Засобами реалізації визначених пріоритетів конкурентної та інвестиційної політики у сфері теплопостачання можуть бути наступні:

створення організаційних механізмів залучення приватного капіталу за договорами оренди та концесії;

приватизація джерел генерації теплової енергії;

Впорядкування відносин власності, а саме створення організаційних структур управління, адаптованих до умов ринку, складання переліку підприємств теплоенергетики, що можуть бути реструктуризовані та корпоративізовані.

Впровадження енергетичного менеджменту на всіх рівнях управління.

Щодо технічного оновлення систем теплопостачання

Запровадження паспортизації систем теплопостачання міста (регіону) та енергетичної паспортизації будівель споживачів, уточнення необхідних величин теплових навантажень, яке здійснюватиметься за такими напрямками:

розробка схем розвитку системи теплопостачання, яка передбачає оптимальне поєднання в межах населеного пункту різних видів теплопостачання (індивідуального (поквартирного), автономного, централізованого);

здійснення заходів з облаштування вузлів загальнобудинкового та квартирної обліку і регулювання використання теплової енергії;

визначення обсягів енергозбереження і економії паливно-енергетичних ресурсів;

оптимізація схем теплових мереж з урахуванням виконаних заходів з термомодернізації будівель;

перехід на систему теплопостачання будівель шляхом встановлення індивідуальних теплових пунктів.

Для досягнення відповідного технічного рівня централізованого теплопостачання передбачити впровадження на теплогенеруючих об'єктах:

когенерацію, яка дає можливість забезпечувати власні потреби теплопостачальних організацій в електричній енергії;

зменшення споживання природного газу за рахунок використання місцевих та альтернативних видів палива;

розвиток альтернативної теплоенергетики;

зменшення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів шляхом реконструкції та модернізації генеруючого обладнання;

зменшення споживання електроенергії технологічним обладнанням на всіх ділянках технологічного процесу;

створення сучасних програмних комплексів для інформаційно-управлінського забезпечення діяльності підприємств КТЕ та автоматизації технологічних процесів.

Важливим фактором подальшого розвитку систем централізованого теплопостачання є збільшення обсягів послуг та розширення їх асортименту для збільшення загального обсягу продажу і зменшення вартості теплової енергії.

Для цього в південних регіонах та центральних районах великих міст, де сконцентровані адміністративні, торговельні та інші будівлі, доцільно впроваджувати системи комбінованого виробництва електроенергії тепла та холоду.

Щодо тарифоутворення у сфері теплопостачання

Тарифоутворення у сфері теплопостачання здійснюватиметься за такими напрямками:

впровадження методології граничних тарифів та пов'язаних з її застосуванням простих і гнучких механізмів перерахунку і зміни тарифу при зміні зовнішніх чинників впливу;

удосконалення підходу визначення відсотку планового прибутку;

перехід до можливого вибору учасниками ринку теплопостачання видів тарифів, які відповідають сучасним умовам господарювання;

встановлення тарифів, які покривають як капітальні, так і операційні витрати підприємств КТЕ;

забезпечення переходу до стимулюючого тарифоутворення;

узгодження граничних строків розрахунків споживачів за послуги та підприємств КТЕ за природний газ;

стимулювання споживачів до своєчасної оплати за спожиті послуги з централізованого опалення;

проведення поетапної монетизації субсидій;

здійснення реструктуризації існуючих боргів підприємств КТЕ за спожиті енергоресурси.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дасть змогу, зокрема:

забезпечити якісне, надійне, безпечне і досяжне по оплаті споживачем надання послуг з централізованого опалення;

зменшити щорічні видатки державного та місцевого бюджетів на ~2,9 млрд. грн.;

залучити інвестиції у сферу теплопостачання від міжнародних фінансових організацій та інших інвесторів;

зменшити заборгованість підприємств КТЕ перед НАК «Нафтогаз України»;

створити 100 відсотковий грошовий потік у системі розрахунків між усіма суб'єктами у сфері тепlopостачання;

зменшити втрати теплової енергії у теплових мережах при транспортуванні її до споживача;

підвищити рівень оплати за послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води з боку споживачів;

зеконотити первинні енергоресурси за рахунок впровадження структурних і технологічних енергозберігаючих заходів до 30%;

зменшити екологічне навантаження систем тепlopостачання на довкілля.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється за рахунок інших не заборонених законодавством джерел.

Одним з дієвих засобів залучення коштів для реконструкції, модернізації та будівництва підприємств є державно-приватне партнерство.

Передбачена активна співпраця з міжнародними організаціями для залучення коштів у вигляді кредитів та грантів на основі позитивного досвіду співпраці з Світовим банком, Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, НЕФКО та іншими організаціями.