

РЕШЕНИЕ № 2

совместного заседания Рабочей группы по обеспечению устойчивого и надежного энергоснабжения регионов Сибири при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Координационного совета по энергетике Сибири, энергосбережению и энергоэффективности Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»

18 октября 2012 года

г. Новосибирск

СЛУШАЛИ ВОПРОС: «Проблемы тепловой генерации Сибири и пути их решения».

Рассмотрев материалы экспертов ФГБУН «Институт систем энергетики им. Л.А.Мелентьева» Сибирского отделения Российской академии наук, заключения и комментарии на них специалистов сибирских ТГК, ОДУ Сибири, заместителей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации - руководителей региональных штабов по энергобезопасности, всесторонне изучив и обсудив текущее состояние тепловой генерации в регионах Сибири, оценив масштабы негативных последствий среднесрочного и долгосрочного характера, возникающих в результате методологических ошибок (применительно к ТЭС (ТЭЦ), работающим в режиме когенерации) в ряде действующих алгоритмов формирования ценопринимающих заявок на электроэнергию во второй ценовой зоне, конфигурации зон свободного перетока мощности в энергетической системе Сибири, определения предельных уровней цен на мощность при проведении конкурентного отбора мощностей на территории Сибири для социально-экономического развития сибирских городов и крупных поселений, члены Рабочей группы по обеспечению устойчивого и надежного энергоснабжения регионов Сибири при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Координационного совета по энергетике Сибири, энергосбережению и энергоэффективности ассоциации «Сибирское соглашение»

ПРИШЛИ К ВЫВОДУ:

Исторически сложившаяся структура тепловой генерации Сибири (высокая доля когенерации в составе электростанций, работающих на угле), сформировавшаяся годами роль ТЭС (ТЭЦ) в жизнеобеспечении населения

крупных, средних сибирских городов и городских агломераций, значительная изношенность их силового оборудования, агрегатов, магистральных и распределительных сетей, сравнительно высокая себестоимость выпускаемой продукции при несбалансированном в силу низкого прожиточного минимума населения тарифа на тепло и горячую воду сделали большинство теплоэлектростанций объективно не готовыми конкурировать с гидроэнергетикой на оптовом рынке электроэнергии и мощности (ОРЭМ), сформировавшимся в ходе реформы электроэнергетики.

В связи с этим очевидно, что вывод на ОРЭМ сибирских ТГК при отсутствии взаимосвязанного рыночного или иного механизма регулирования тарифа на тепловую энергию, адекватно отражающего текущие издержки и позволяющие окупать инвестиции в модернизацию тепловой генерации, был преждевременен.

Как показала практика, Правила и Регламенты ОРЭМ не учитывают не только ранее сложившуюся специфику структуры и режимов работы сибирских ТЭС (ТЭЦ) во второй ценовой зоне, но и наиболее вероятные тренды развития тепловой генерации Сибири на ближайшую и среднесрочную перспективу, а именно:

- необходимость поддержания высокого уровня горячего резерва в юго-западных регионах Сибири для компенсации периодического невыполнения диспетчерского графика сальдо-перетока ЕЭС Казахстана, а в восточных – в силу возрастающей вероятности аварий на «возрастных» источниках генерации и протяженных магистральных сетях ЕЭС Сибири, необходимости поддержания устойчивости работы системы в маловодные годы;

- возрастающий финансовый дисбаланс, связанный с необходимостью реализации выработанной электроэнергии на рыночных принципах, а тепловой – по тарифам, определяемым региональными регуляторами;

- суммарное сокращение отпуска электроэнергии ТЭС (ТЭЦ) в сеть в связи с вводом новых мощностей ГЭС и ГРЭС в Сибири;

- снижение тепловой нагрузки присоединения, связанное с повышением среднегодовых температур и энергосбережением.

Анализ показал, что последние изменения Правил ОРЭМ (в части формулирования объема ценопринимающих заявок) привели к формированию в осенне-зимний период 2011 г. равновесных цен оптового рынка, которые, как правило, оказывались ниже себестоимости производства электроэнергии на большинстве сибирских электростанций, работающих в режиме когенерации. Это усугубило ситуацию, так как повлекло за собой неоправданное снижение экономической эффективности их функционирования.

Помимо причин, носящих методологический характер, этому во многом способствовало и то, что существующие нормативные правовые документы позволяют филиалам ОАО «СО ЕЭС» назначать в целях поддержания устойчивости функционирования ЕЭС Сибири загрузку

тепловых электростанций и объемы вращающегося резерва мощности без учета экономических последствий их реализации. Поэтому затраты на поддержание устойчивости работы системы не распределяются на всех потребителей, а ложатся убытками на плечи ТЭС (ТЭЦ).

В результате перечисленных выше причин три из четырех сибирских ТГК: ТГК-11, ТГК-12 и ТГК-14 – понесли в 2011 году значительные убытки от продажи электроэнергии на оптовом рынке.

В текущем году ситуация усложняется. Установленный на 2012 г. предельный уровень цены на мощность в размере 126 тыс.руб./мес*МВт не позволяет большинству ТЭС (ТЭЦ) Сибири проходить конкурентный отбор мощности (КОМ) и получать адекватную плату за предоставляемую потребителям электрическую мощность.

Установленная в 2012 году процедура получения статуса «вынужденного генератора» привела к значительным задержкам по времени принятия решения регулятором о присвоении данного статуса ТЭС (ТЭЦ). В результате генерирующие компании понесли в текущем году существенные дополнительные финансовые потери, не получив вовремя оплату мощности.

Увеличение объема ценопринимания в связи с вводом мощностей модернизированной Саяно-Шушенской и Богучанской ГЭС создает в 2013-2015 годах предпосылки полного вытеснения ТЭС (ТЭЦ) с оптового рынка электроэнергии Сибири. Их перевод в категорию «вынужденного генератора» без изменения уровня инвестиционной привлекательности тепловой генерации вопрос по существу не решает, а лишь несколько замедляет данный процесс.

Можно констатировать, что оптовые цены на электроэнергию, формируемые по принятым в настоящее время нормативным правовым документам, Правилам и Регламентам ОРЭМ, а также процедурам оформления заявок и документов, не учитывают исторически сложившуюся структуру и условия функционирования тепловой генерации Сибири.

Они полностью абстрагированы от рынка тепловой энергии и влекут за собой существенное сокращение источников финансирования работы ТЭС (ТЭЦ) в надлежащем состоянии в текущий период времени и модернизацию – в будущем.

Не способствуют расшивке узких мест в функционировании тепловой генерации Сибири и отраслевые документы Министерства энергетики Российской Федерации. В частности, приказ Минэнерго России от 07.09.2010г. №430 (ред. от 27.06.2011г.) (под его действие попадет значительная часть сибирских ТЭС (ТЭЦ) с общей мощностью до 2 ГВт требует дополнительно вывести более 500 МВт. Фактически это приведет к сокращению объемов комбинированной выработки тепла и электроэнергии, так как очевидно, что для его исполнения (одновременно с выводом оборудования введенного до 1956 г.) нет ни финансовых, ни технологических возможностей.

В настоящее время собственники ТЭС (ТЭЦ) лишены права принятия решения о назначении лимитов на потребление электроэнергии и мощности собственных нужд электростанций, выводе из эксплуатации генерирующего оборудования или продлении ресурса его работы, исходя из критериев экономической целесообразности, даже при условии обеспечения требуемых показателей надежности и готовности оборудования.

Фактически на сегодняшний день нормативными правовыми документами и ведомственными регламентами, определяющими условия функционирования электроэнергетики, сформированы все условия для сворачивания собственниками ТГК наиболее экономичного способа генерации энергии в городах Сибири – комбинированного цикла, т.е. одновременной выработки тепловой и электрической энергии.

Члены Рабочей группы и Координационного совета пришли к выводу, что в случае инерционной траектории развития событий возможны два варианта:

Первый. Уход ТЭС (ТЭЦ) только в теплофикационный цикл, т.е. переход в режим работы городских тепловых котельных. По оценке экспертов, это приведет к одномоментному подъему тарифа на тепло и горячую воду в городах Сибири в 1,5 – 1,9 раза. При этом повышенный тариф обеспечит практически нулевую рентабельность и не создаст условия для замены и модернизации оборудования. Помимо негативных социальных последствий, существенно пострадает энергетическая безопасность регионов, особенно в периоды ограничений работы гидроэлектростанций по воде и аварий на магистральных сетях и крупных подстанциях.

Второй. Отказ от выработки тепла на ТЭС (ТЭЦ). По мнению экспертов, это не окажет (при наличии во второй ценовой зоне значительного количества ГЭС) сколько нибудь заметного повышения их конкурентоспособности на ОРЭМ. Вместе с тем, он повлечет для Сибири (в условиях крайне низкой газификации большинства муниципальных образований Сибири) возврат к получению тепла и горячей воды по технологии, доминирующей в 50-е годы прошлого столетия, т.е. за счет строительства и эксплуатации большого количества угольных котельных.

Это потребует времени на их проектирование, строительство, изменение энергетической инфраструктуры и поиск значительных капиталовложений, которых при темпах нарастания негативных тенденций в тепловой генерации Сибири нет.

Данный вариант, помимо увеличения тарифов на тепловую энергию и горячую воду (ориентировочно в 2,0 – 2,3 раза), значительно ухудшит экологию городов Сибири. И первое, и второе неизбежно приведет к росту социальной напряженности и увеличению оттока сибиряков с мест постоянного места жительства в западные регионы страны.

Так как оба варианта неприемлемы, для прерывания инерционной траектории развития событий в тепловой генерации необходимо:

В первоочередном порядке – с целью обеспечения устойчивой работы ЕЭС Сибири и энергетической безопасности текущего функционирования экономики и социальной сферы сибирских городов, незамедлительно скорректировать модели регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию на основе оптимального сочетания экономических интересов населения, хозяйствующих субъектов и собственников ТГК.

В среднесрочном плане – разработать принципиально новую экономическую модель теплоснабжения и пути перехода к ней, обеспечивающие:

- согласованное формирование взаимосвязанных рынков электрической, тепловой энергии и мощностей;
- конкурентоспособность доходности частного капитала в секторе тепловой генерации Сибири;
- презумпцию добропорядочности регулируемых организаций в сфере энергетики;
- максимальное приближение к рыночным условиям ценообразования в сфере спроса-предложения электрической и тепловой энергии.

Исходя из изложенного, **РЕШИЛИ:**

1. Одобрить, в основном, предложения экспертов Рабочей группы и Координационного совета в части вариантов решения проблем тепловой генерации Сибири.

2. Обратиться в Министерство энергетики и Некоммерческое партнерство «Совет рынка», ОАО «СО ЕЭС» с предложением о создании совместной рабочей группы по выработке и неотложному внесению изменений в действующие Правила и Регламенты ОРЭМ.

Поручить рабочей группе сформулировать и представить для утверждения проекты поправок в действующие нормативные правовые документы, Правила и Регламенты ОРЭМ, касающиеся:

2.1. Ценопринимания для тепловых электростанций, обеспечивающих выработку электроэнергии в комбинированном цикле с целью сохранения приоритетности отбора их заявок в плановое почасовое производство электроэнергии в осенне-зимний максимум. Конденсационная выработка электроэнергии должна приобретаться рынком в соответствии с отдельной ценовой заявкой. Переход тепловых электростанций, обеспечивающих выработку электроэнергии в комбинированном цикле на ее продажу по рыночным основам ценопринимания должен осуществляться одновременно с формированием рыночных основ ценопринимания на тепло и горячую воду.

2.2. Методики, порядка согласования и контроля предельного уровня величины назначаемого вращающегося резерва, утверждения загрузки тепловых электростанций, объемов вращающегося резерва мощности, а также диспетчерских графиков загрузки электростанций с учетом их типа, маневренности и экономичности оборудования.

2.3. Оптимизации конфигурации и регулирования зон свободного перетока мощности с целью повышения (за счет укрепления финансовой устойчивости функционирования ТЭС и ТЭЦ) устойчивости функционирования ЕЭС Сибири.

2.4. Ведения оплаты вращающегося (горячего) резерва мощности.

2.5. Регламентации сроков принятия решения о присвоении статуса «вынужденного генератора» и перевода вынужденной генерации на тарифное регулирование.

2.6. Отмены лимитов на потребление электроэнергии и мощности собственных нужд электростанций.

2.7. Отмены алгоритмов «особого участия» ГЭС на рынке электроэнергии.

2.8. Корректировки отдельных положений приказов Минэнерго России, с целью отмены излишней регламентации деятельности ТЭС (ТЭЦ), не способствующей их экономической и безопасной работе

2.9. Вопросов оплаты поставляемой на рынок электроэнергии генераторами, имеющих приоритетную загрузку (ГЭС+АЭС), по регулируемой ставке, исключающей сверхприбыль.

2.10. Алгоритма и сроков создания единого энергетического рынка ЕЭС за счет объединения первой и второй ценовых зон ОРЭ в связи с планируемым усилением связей Урал-Сибирь.

3. Обратить внимание Министерства энергетики Российской Федерации и ОАО «СО ЕЭС» на необходимость:

3.1 Ускорения (с целью своевременного формирования договоров о предоставлении мощности – ДПМ-2) формирования нормативной правовой базы по обновлению генерирующих мощностей после 2016 года.

3.2. Обоснования критериев формирования резерва мощности тепловой генерации в целях поддержания надёжности электроснабжения во второй ценовой зоне ОРЭМ и форм погашения затрат на его содержание.

4. Предложить Федеральной службе по тарифам:

4.1. С целью обеспечения экономически эффективной работы большинства Сибирских ТЭС пересмотреть требования по предельной цене за мощность, повысив ее до уровня 180-200 тыс. руб./мес.*МВт.

4.2. Пересмотреть методическое положение по определению тарифов на мощность «дорогих генераторов». Отказ от компенсации убытков генераторов на РСВ должен быть увязан с реализацией мер по обеспечению безубыточной работы ТЭЦ.

5. Поручить руководителю Рабочей группы по обеспечению устойчивого и надежного энергоснабжения регионов Сибири при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, председателю Координационного совета – первому заместителю председателя Исполнительного комитета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» Псареву В.И. продолжить организационную работу по поиску рациональной экономической модели теплоснабжения городов Сибири и путей перехода к ней.

Просить Рабочую группу по разработке мер государственной политики в сфере теплоэнергетики при Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики оказать членам Координационного совета организационную и методологическую помощь в данной работе.

6. Учитывая важность вопроса, просить полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе Толоконского В.А. провести организационное совещание с приглашением членов экспертного совета при полномочном представителе, Рабочей группы по разработке мер государственной политики в сфере теплоэнергетики при Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики, специалистов Минэнерго России, Некоммерческого партнерства «Совет рынка», Федеральной службы по тарифам и ОАО «СО ЕЭС».

На совещании сформулировать постановки задач в части возможных первоочередных, среднесрочных и долгосрочных мер по формированию рынка тепла и этапах его формирования в условиях функционирования ОРЭМ, определить соисполнителей, установить сроки реализации этапов работы и представления результатов на рассмотрение совместного заседания Совета округа, Совета межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское Соглашение» и Рабочей группы по разработке мер государственной политике в сфере теплоэнергетики при Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики.

7. Поручить ответственному секретарю Рабочей группы (Е.В.Лютых), департаменту по энергетике Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (В.А.Рудаков) до 7 ноября 2012 года направить данное решение:

7.1. В органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа с целью рассмотрения и формирования законодательных инициатив по корректировке существующего федерального закона об электроэнергетике.

7.2. В Министерство энергетики Российской Федерации, Некоммерческое партнерство «Совет рынка», Федеральную службу по тарифам и ОАО «СО ЕЭС» для принятия решений по первоочередным, среднесрочным и долгосрочным мерам повышения устойчивости функционирования тепловой генерации Сибири.

7.3. Депутатам Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющим регионы Сибири, для информирования их о ситуации, сложившейся на ТЭС и ТЭЦ, обеспечивающих теплом сибирские города, и возможных трендах развития событий.

8. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований Сибирского федерального округа, штабам по обеспечению надежного и устойчивого энергоснабжения обеспечить контроль соблюдения дисциплины платежей за электрическую и тепловую энергию как существенного фактора, способствующего формированию источников средств на модернизацию и замену агрегатов ТЭЦ и одного из методов сдерживания роста энерготарифов в регионах Сибирского федерального округа.

9. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на ответственного секретаря Рабочей группы по обеспечению устойчивого и надежного энергоснабжения регионов Сибири при полномочном представителе Президента Российской Федерации (Е.В.Лютых) и департамент по энергетике Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (В.А.Рудаков).

О ходе исполнении пунктов решения информировать членов Рабочей группы и Координационного совета ежеквартально 20 числа, следующего за отчетным месяцем. Первая информация – 20 января 2013 года.

Руководитель Рабочей группы,
председатель Координационного совета



В.Псарев