

К обсуждению проекта ФЗ «О содействии инфраструктурному развитию и повышении эффективности управления в сфере электроэнергетики и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Веселов Ф.В., зам. директора ИНЭИ РАН

В проекте ФЗ сделана попытка через создание новой организации Росэнергопроект (РЭП) упорядочить инвестиционную деятельность в отрасли через типизацию технических решений. Это правильная мера, но в условиях, когда государство четко формулирует и твердо реализует единую отраслевую техническую политику. Однако таких слов нет в проекте ФЗ, отсутствует намерение восстановить в Минэнерго функции по разработке и реализации технической политики в сфере электроэнергетики – в широком смысле слова, включая и малую энергетику (в т.ч. децентрализованную), которую традиционно не замечают, и централизованное теплоснабжение, на которое завязана половина тепловых станций. Приоритеты отраслевой технической политики очевидно должны определяться Прогнозом НТР и другими документами в сфере планирования НТР.

В итоге в проекте ФЗ объективно закладывается ограниченность функций РЭП, который проводит лишь «актуализацию типовых технических решений на базе мониторинга реализации типовой проектной документации, типовых проектных решений» - по сути, он работает только с технологиями вчерашнего и сегодняшнего дней. В то время как ключевой задачей (которая формулируется только в рамках отраслевой технической политики) является разработка типовых решений на базе новых поколений техники и требований (технических заданий) к их разработке и производству. В этом случае можно говорить о качественно другом, не формальном и бухгалтерском, а проактивном подходе к формированию отраслевого заказа.

Тема отраслевого заказа то вяло, то громко обсуждается со времен предыдущей Генсхемы. Эта стратегически правильная тема, формирующая долгосрочную межотраслевую связку «гарантированный рынок в обмен на гарантированную цену». Причем условие гарантированного серийного заказа должно сопровождаться удешевлением серийно выпускаемого оборудования за счет эффектов массовости производства и технологического обучения.

Ключевым словом для отраслевого заказа является «программа»: гарантированный спрос позволяет заводам планировать инвестиции и рост производственных мощностей, но гарантированность спроса может быть

обеспечена, когда энергокомпания реализует не набор проектов, а планирует и реализует программу обновления и развития своих мощностей. Именно поэтому отраслевой заказ только лишь и обсуждался ранее – потому что почти вся инвестиционная деятельность осуществлялась на проектной основе, через механизмы конкурентного отбора проектов (КОМ МОД, КОМ НГО), принципиально не позволяющими перейти к долгосрочному планированию спроса на оборудование.

К сожалению, в тексте проекта ФЗ содержится очень странная и запутанная конструкция, эффективность которой крайне сомнительна. Так, договоры реализации отраслевого заказа заключаются «квartetом» Минэнерго, Минпром, РЭП и заводы. При этом договором определяется обязанность завода обеспечить только готовность (!) мощностей для выпуска продукции, а не объемы выпуска. Более того, фиксируется и предельная цена на оборудование, которую РЭП определит через мониторинг проектов. Правда, при этом игнорируется важнейший эффект зависимости цены оборудования от объемов выпуска – ключевой для будущей стоимости энергоснабжения. Непонятно также как в предельной стоимости оборудования будут учитываться инвестиции заводов в обновление и расширение своей производственной базы – или готовность обеспечивается только существующими мощностями, на которых выпускается по паре турбин в год?

И далее уже сами энергокомпании заключают с заводами договоры на поставки продукции. Очевидно, что при сохранении существующего набора механизмов отбора проектов (а они не отменяются в проекте ФЗ) сигналы заводам на объемы производства останутся примерно такими же разрозненными во времени, малыми по объему и, значит, дорогими на единицу оборудования. То есть с одной стороны, объем отраслевого заказа будет «подсчитан» по Генсхеме и СиПРу, но его реальная динамика будет определяться прежними механизмами точечных отборов.

Условия явно комплиментарны для энергокомпаний, которые всегда могут «зайти за турбиной». При том, что в проекте ФЗ ничего не говорится об авансировании заводов по его выпуску, в то время как для самой электроэнергетики тема авансирования строек поднимается в ФЗ дважды в виде:

- обязательных целевых взносов, которые непонятно, кто будет вносить, но которые могут идти на финансирование капиталовложений в странном, расширенном понимании – включая финансовые обязательства по

привлеченным кредитам. То есть потребитель вместо реальной стройки будет оплачивать и «эффективную» финансовую схему проекта;

- инвестиционного инфраструктурного платежа, который является способом со-финансирования строек в объеме, «соразмерном» собственным средствам энергокомпаний. Это имело бы смысл для отношений конкретного объекта и конкретных поставщиков, чтобы последним получить гарантированно более дешевое энергоснабжение. Однако в проекте авансирование предполагается централизованное, да еще оператором этих средств является госоператор финансовой поддержки, обеспечивающий льготное (но небесплатное) финансирование проектов в электроэнергетике. Такая конструкция скорее напоминает бесплатный заем части денег у потребителей с неясными обещаниями сделать мощность подешевле потом.

Ну и наконец, про ТЭБ

Разработчики проекта ФЗ как-то уверены в чудодейственности целевого ТЭБа, который решит все проблемы согласованности развития отраслей ТЭК и даже обоснованности отдельных инвестиционных мероприятий. ТЭБ действительно эффективная штука, но это не документ, а инструмент согласования документов стратпланирования.

Еще один документ под названием ТЭБ не улучшит качество существующих документов и их связности. Как минимум, потому что для них (кроме электроэнергетики) отсутствует нормальная методическая база, частью которой является согласование параметров документов через ТЭБ. В результате и ЭС, и генсхемы формируются весьма произвольным образом, исходя из видения их разработчиков.

Чтобы ТЭБ был не декларативным документом, а действенным инструментом согласования документов стратпланирования, необходимо начать с системного подхода к прогнозу спроса:

- Прогнозы спроса на ТЭР в секторе конечного потребления (с выделением по ВЭД спроса на основные виды топлива, электроэнергии, централизованного тепла), формируемые по единой методике, на единой статистической и прогнозной базе (включая показатели социально-экономического развития страны) и являющиеся основной для разработки Энергетической стратегии (страна) и отраслевых схем и программ (страна и регионы);
- в настоящее время системно разрабатываются только прогнозы спроса на электроэнергию, хотя научная обоснованность

применяемых методов, особенно на среднесрочный период, вызывает вопросы;

- в проекте же ФЗ снова предлагается формировать ТЭБ на основе спроса на ТЭР, предлагаемого регионами, то есть, в отрыве от прогноза развития экономики страны в целом. Все недостатки такого подхода, завышение спроса под амбициозные желания «снизу», известны, но все равно этот подход хотят вытянуть уже на уровень ФЗ

Требования системного подхода к балансированию указывают и на некорректность разработки отдельных ТЭБ субъектов РФ, без их взаимосогласования. Проблема связана с масштабными межрегиональными транспортировками топлива и энергии из-за неравномерности распределения центров производства и потребления + экспортных потоков. Это значительные расходы ТЭР на потери и собственные нужды при транспортировке, и разнесение их по территории во многом влияет на параметры региональных ТЭБ.

Очевидно, что предложенный прежний, децентрализованный подход к формированию ТЭБ субъектов РФ, как частного дела каждого региона игнорирует все эти принципиально важные особенности балансирования энергетических потоков. Попытки подменить реальную балансовую работу согласованием с компаниями вызывают сожаление.

В целом, бросается в глаза «лоскутность» проекта ФЗ, но попытка представить этот набор регуляторных лоскутков, как целостный замысел, пока выглядит неудачной. В условиях, когда классические конкурентные механизмы со всей очевидностью демонстрируют неэффективность в инвестиционной сфере, государство по-прежнему не готово серьезно усилить управление инвестиционным процессом, технической и, шире – промышленной политикой в сфере энергетики, робко предлагая отдельные меры и оговаривая, что они никак не помешают рынку. Вопрос только, не помешают ли они всей экономике?