

1. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭНЕРГИИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ. ПРАВИТЕЛЬСТВУ НУЖНО НАЧАТЬ С СЕБЯ!

1.1. Ситуация с расходами на коммунальные услуги объектов бюджетной сферы

Повышение энергетической эффективности – средство решения широкого комплекса экономических проблем и продвижения реформ

Обеспеченная ресурсами федеральная политика повышения энергетической эффективности в России отсутствует

Повышение эффективности использования коммунальных ресурсов на объектах бюджетной сферы позволит правительству выполнить два из 15 поручений Президента РФ

Расходы на коммунальные услуги всех бюджетных организаций России превышают 300 млрд. руб. и эквивалентны 1% ВВП

По энергорасточительности Россия занимает 10-е место в мире!
Повышение энергетической эффективности является важнейшим ресурсом ускорения экономического роста в России.

Экономический рост в России зависит не только от продажи нефти и газа за рубеж, но и от эффективности использования топлива и энергии в самой России!

Без осуществления активной государственной политики повышения энергоэффективности невозможно:

- выполнить обязательства по Киотскому протоколу;
- замедлить рост внутреннего потребления природного газа, который уже угрожает способности страны выполнить минимальные контрактные обязательства по экспорту газа в 2010 г.;
- реализовать реформы бюджетной системы, электроэнергетики, ЖКХ, а также повысить конкурентоспособность российской промышленности.

Мировой опыт показывает, что важную роль в решении задачи привлечения негосударственных инвестиций в здравоохранение, образование, науку и культуру играет привлечение частных капитальных вложений в обновление инфраструктуры зданий бюджетной сферы с оплатой привлеченных средств за счет экономии на коммунальных платежах.

Задача повышения заработной платы учителей, врачей, работников культуры и военных также может быть решена за счет экономии на коммунальных платежах, которой хватит на повышение заработной платы на 5000 руб. в месяц для 1,3 млн. работников бюджетной сферы.

В 2005 г. федеральные СБП израсходуют на коммунальные услуги около 70 млрд. руб.

Крупнейшими федеральными потребителями энергоресурсов являются Министерство обороны, Министерство образования и науки, ГУИН Министерство юстиции, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство внутренних дел

Объекты бюджетной сферы являются довольно энергоемкими

По доле расходов на энергоресурсы и воду в себестоимости услуг они превосходят машиностроение, строительство, сельское хозяйство и даже цветную металлургию.

Реализация Программы эффективного управления энергопотреблением у СБП позволит заметно продвинуться в решении проблемы повышения эффективности бюджетных расходов

Бюджетные здания России потребляют в год 360 млн. Гкал тепловой энергии, что в 2 раза превышает масштабы централизованного производства тепловой энергии на Украине и равно 16% от всей произведенной тепловой энергии и 20% от всего конечного потребления тепловой энергии в России.

Для повышения эффективности использования коммунальных ресурсов и модернизации всех объектов бюджетной сферы потребуется не менее 500 млрд. руб.

Расходы на энергоснабжение и текущее обслуживание всех зданий бюджетной сферы России (вкл. муниципальные) на 2005 г. превышают 10 млрд. долл. Только для их оплаты Россия должна экспортировать даже при очень высоких ценах на нефть не менее 30 млн. т, что равно половине экспорта нефти в страны дальнего зарубежья за январь-апрель 2005 г.

За счет мер по налаживанию учета, регулирования потребления энергоресурсов и повышения эффективности их использования на объектах бюджетной сферы можно снизить расходы на ее энерго- и водоснабжение на 3 млрд. долл., в т.ч. на объектах федеральной бюджетной сферы – не менее чем на 700 млн. долл. в год.

Частно-государственные партнерства (ЧГП) позволят привлекать финансовые ресурсы частного сектора для модернизации объектов бюджетной сферы с возвратом средств за счет получаемой экономии на оплате коммунальных ресурсов и услуг комфорта

Бюджетная система не способна выделить такой объем ресурсов на цели модернизации бюджетных объектов. Однако потребность в них может быть существенно снижена при запуске механизмов, в которых экономия финансирует модернизацию.

Для снижения нагрузки на бюджет используются револьверные схемы финансирования проектов повышения эффективности использования коммунальных ресурсов. Они снижают остроту, но не снимают проблему.

Для ее решения необходимо привлечь частные средств за счет формирования частно-государственных партнерств.

В России управление энергопотреблением на объектах бюджетной сферы началось в 1999 г. с введения системы лимитирования энергопотребления

Государство должно поддержать становление и развитие ЧГП в профессиональном управлении объектами недвижимости бюджетных организаций.

Первыми шагами в данном направлении могут стать контракты с энергосервисными компаниями на предоставление коммунальных услуг или на обслуживание инженерных систем бюджетных зданий и предоставление услуг комфорта бюджетным организациям.

Это позволит постепенно сформировать как спрос, так и предложение на услуги по управлению объектами недвижимости бюджетных организаций с последующим расширением сферы этих услуг.

Она сыграла положительную роль в наведении порядка. Снижение задолженности создало реальную основу для получения экономии реальных бюджетных расходов за счет реализации программ оснащения бюджетных объектов приборами учета и повышения энергоэффективности.

Система лимитирования не стимулировала снижение потребления энергоресурсов. При постоянном внимании министерств к определению и согласованию лимитов на потребление энергоресурсов их коррекция происходит, в основном, в сторону увеличения. С 2004 г. она отменена. Но взамен не создано никакой системы управления издержками федеральных министерств, агентств и ведомств на коммунальные услуги.

1.2. Российский опыт

С 1999 г. реализуется
Программа
«Энергосбережение
Минобразования России»
в 1999–2005 гг.

Как показал опыт
Министерства
образования и науки, в
1999–2003 гг. На 1 рубль,
привлеченный из
федерального бюджета:

Опыт российских
регионов по запуску
механизмов
энергосбережения в
бюджетной сфере
сравнительно невелик

Резюмируя опыт
российских регионов и
городов, можно отметить,
что:

Управление программой построено в виде пирамиды: заместитель министра; научно-технический совет; исполнительная дирекция; два головных университета; 41 базовый университет; курируемые университеты; 20 Центров энергосбережения. Программа доказала высокую бюджетную эффективность.

- ⇒ Удалось привлечь 2,3 рубля капитальных вложений в повышение эффективности использования энергии из других источников.
- ⇒ В течение 5 лет получается 5 рублей экономии на коммунальных платежах учреждений образования, что обеспечивает возможность повышения заработной платы в системе образования и роста ее материально-технической оснащенности.

Положительные примеры получения значительной бюджетной экономии в России довольно многочисленны как на федеральном, так и на региональном, а также муниципальном уровнях.

Установка приборов учета на бюджетных организациях Ростовской области привела к снижению расходов на оплату теплоты на цели отопления на 16%, а при установке приборов регулирования и коррекции «перетоков» экономия может составить 50%, на горячую воду – на 69%; на холодную воду и стоки – на 34%. Установка приборов учета и регулирования на бюджетных объектах г. Норильска дала экономию в размере 125 млн. руб. За счет мер по энергосбережению расходы Белгородского ГТУ на отопление были снижены на 30%, на горячее водоснабжение – на 36%, а на снабжение холодной водой – почти на 50%.

Реализация комплекса мер по энергосбережению в Уральском государственном техническом университете на сумму 3,3 млн. руб. дала годовой экономический эффект в размере 4,3 млн. руб.

- Реализация проектов повышения эффективности использования энергии на объектах бюджетной сферы и установки приборов учета дает значительную экономию бюджетных средств.
- Растет понимание того, что экономия энергии может стать источником финансирования модернизации бюджетных зданий, поэтому все чаще предлагаются механизмы использования полученной и изъятой временно из бюджетного оборота экономии на продолжение работ по энергосбережению.
- Многие механизмы стимулирования энергосбережения уже прописаны в нормативно-правовых документах, но отсутствие комплексности решения проблемы и изменения в бюджетном законодательстве не позволили реализовать их на практике.
- Основная часть уже разработанных механизмов предполагает фиксацию и временное использование экономии на коммунальных платежах на цели стимулирования и финансирования продолжения работ по программам повышения энергоэффективности в бюджетной сфере.
- Федеральное правительство не создало нормативно-правовой базы, позволяющей привлекать ресурсы частного сектора для обновления общественных зданий с оплатой из полученной экономии, а изменения в бюджетном процессе снизили заинтересованность муниципалитетов и частного сектора в реализации подобных схем.

- Федеральное правительство после некоторого давления на субъекты Российской Федерации в плане установки приборов учета и лимитирования потребления коммунальных ресурсов, начиная с 2005 г. практически отказалось от их стимулирования к снижению потребления коммунальных ресурсов.
- Годовой горизонт планирования бюджетных расходов затрудняет реализацию проектов с оплатой из полученной экономии.
- В последние годы стало сокращаться и прежде небольшое число компаний ЭСКО, которые работают на основе перфоманс-контрактов на предоставление энергосервисных услуг, в том числе организациям бюджетной сферы.
- Необходимо принять правовые акты, регулирующие вопросы перспективного финансового планирования и заключения долгосрочных контрактов (это может быть специальный закон о проведении мероприятий по ресурсосбережению бюджетными учреждениями или закон о бюджетном устройстве и бюджетной системе).

1.3. Зарубежный опыт

В результате реализации ФЕМП в США федеральное правительство снизило потребление энергии на 1 м² площади федеральных зданий более чем на 25% в 1985-2004 гг., что дало экономию 1,7 млрд. долл. В 2004 г. по сравнению с 1985 г.

На реализацию ФЕМП из федерального бюджета ежегодно выделяется только 25 млн. долл. В год (менее 2% ежегодно получаемой экономии)

Федеральное правительство США владеет более чем 500 тыс. зданий, является крупнейшим потребителем энергии в стране и несет ответственность за совершенствование энергетического менеджмента на своих объектах, за эффективность расходования денег налогоплательщиков за и снижение выбросов загрязняющих веществ, а также за уменьшение глобального изменения климата. Расходы федерального правительства на энергоснабжение зданий составили 4,4 млрд. долл.

В США Федеральная программа энергетического менеджмента (ФЕМП) на объектах федеральной бюджетной сферы реализуется с 1973 г. Особенно активно деятельность по этой программе реализуется после 1985 г.

В 1990-2002 гг. Только энергосервисные компании, число которых в США составляет несколько сотен, инвестировали в эти проекты СБП более 15 млрд. долл., в т.ч. 3 млрд. долл. Было инвестировано в обновление объектов федерального правительства с оплатой за счет получаемой экономии на коммунальных платежах.

Средняя экономия составляет 15-20% от базового уровня затрат, а на 25% федеральных объектов экономия превысила 40%;

Успех программы определяется использованием механизмов, обеспечивающих доступ к финансовым ресурсам частного сектора для достижения энергосберегающего эффекта на объектах федеральной собственности с гарантией сокращения расходов на энергоресурсы.

Энергосервисные компании работают по перфоманс-контрактам, которые федеральные бюджетные организации могут заключать сроком до 25 лет. Их сутью является оплата за инвестиции частного сектора частью бюджетной экономии в течение ряда лет.

В США создана система межведомственной координации работ по реализации ФЕМП. Работу по программе организует Министерство энергетики США.

Косвенные экономические эффекты увеличивают прямой энергосберегающий эффект в общественных зданиях на 85%

ФЕМП оказала значительный демонстрационный эффект на деятельность на уровне штатов и муниципальных округов Энергосервисный бизнес и ЧТП в сфере повышения эффективности использования коммунальных ресурсов активно развивается во многих странах

Два органа занимаются разработкой политики энергетического менеджмента и осуществляют межведомственную координацию: Федеральный межведомственный комитет по политике и Межведомственная рабочая группа по энергетическому менеджменту.

Они определяют потребности федеральных агентств, устанавливают приоритеты и координируют взаимодействие между ними. Эти группы необходимы для реализации стратегии энергетического менеджмента, и их деятельность не вступает в противоречие с основными задачами федеральных организаций.

К их числу относятся снижение эксплуатационных издержек, снижение выбросов и платы за выбросы, повышение рыночной стоимости объектов после их модернизации, повышение уровня комфорта и безопасности, снижение отсутствия работников по причине заболеваемости и др.).

Поэтому реализация проектов ЭСКО позволяет в целом улучшить использование ресурсов бюджетных организаций.

Учет всех косвенных и макроэкономических эффектов показал, что каждый доллар, вложенный в повышение энергоэффективности в общественных зданиях, принес 4-5 долларов экономического эффекта.

В США, так же как и в России, расходы на коммунальные услуги составляют 5-10% бюджетов муниципальных образований. Местным властям принадлежит 285000 общественных зданий, 80% из которых служат более четверти века.

Многие штаты по примеру федерального правительства начали реализацию сходных с ФЕМП программ.

В Германии, Австрии, Швейцарии, Чехии, Польше, Южной Корее, Таиланде и др. странах реализация таких проектов позволяет снизить потребление энергии на 16-67%. Средний срок окупаемости таких проектов составляет 4 года. Сроки длительности контрактов – 10-14 лет. Гарантируемый энергосберегающий эффект – 16-24%. При условии содействия клиента гарантированные сбережения составляют еще 2-9%. Схемы деления экономии различаются; как правило, доля бюджета растет с 22 до 50%, но во всех схемах бюджет получает определенную экономию уже с первого года.

Все больше усилий осуществляется по организации международного сотрудничества в сфере энергосбережения в общественных зданиях.

1.4. Что Россия может заимствовать из зарубежного опыта?

Основные результаты ФЕМП практически воспроизводимы в России. В США ФЕМП эффективно работает уже много лет. Россия может заимствовать из этого опыта:

Во-первых, факт признания высшим руководством страны приоритета снижения энергетических затрат федеральных министерств и ведомств и ответственности за совершенствование энергетического менеджмента на федеральных объектах.

Во-вторых, идею реализации программы эффективного управления энергопотреблением на объектах федеральной бюджетной сферы.

В-третьих, подходы к организации работы по реализации данной программы, включая:

- формулировку целевых заданий по повышению энергоэффективности;

- создание дирекции программы, которая должна стать ее основным организационным ресурсом;
- создание системы межведомственной координации деятельности по реализации программы;
- введение системы подготовки и переподготовки кадров энергоменеджеров объектов, финансируемых из федерального бюджета;
- создание системы информационной и консультационной поддержки деятельности по реализации программы;
- введение специальных форм и процедур отчетности;
- организацию конкурса проектов по повышению энергоэффективности на объектах бюджетной сферы;
- обеспечение общественного признания лидерства федерального правительства в деле эффективного энергетического менеджмента.

В-четвертых, подходы к финансированию программы, которые сочетают финансирование из федерального бюджета с привлечением внебюджетных финансовых ресурсов, в первую очередь, за счет контрактов с энергосберегающими компаниями, а также тщательного мониторинга эффективности расходования средств.

В-пятых, способы и схемы нормативно-правового оформления административных и экономических механизмов реализации программы, включая требования закупок энергоэффективного оборудования для нужд федеральных министерств и ведомств и реализации требований энергоэффективности при строительстве и реконструкции объектов федеральной собственности.

В 2003-2005 гг. была проведена большая работа по подготовке российского аналога ФЕМП

Это направление деятельности включено в Протокол о сотрудничестве в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии российско-американской рабочей группы по энергетике между Министерством энергетики США и Министерством промышленности и энергетики, Министерством образования и науки и Приволжским федеральным округом в области энергоэффективности на федеральном уровне.

В 2003-2005 гг. состоялось несколько обменов делегациями для изучения американского опыта и возможности его применения в России. В 2003 г. в Москве были проведены встречи ведущих американских экспертов ФЕМП с российской стороной, включая тогдашнего председателя Бюджетного комитета Думы А.Д. Жукова. Встречи состоялись также в Министерстве экономического развития и торговли, Министерстве финансов, Министерстве промышленности и энергетики. На этих встречах было достигнуто понимание перспективности реализации программы ФЕМП в России и получена поддержка усилий в этом направлении.

1.5. Что нужно сделать?

Необходимо ввести в систему оценки деятельности СБП параметры эффективности использования коммунальных ресурсов на управляемых ими объектах.

- Сократить удельное потребление энергии в расчете на 1 м² площади:
 - административными зданиями и зданиями общего назначения ежегодно не менее чем на 2%, а к 2010 г. не менее чем на 15% по сравнению с 2005 г.;
 - лабораторными, промышленными и прочими специальными объектами ежегодно не менее чем на 1,5%, а к 2010 г. не менее чем на 10% по сравнению с 2005 г.

Целевые задания по энергосбережению для всех СБП могут выглядеть следующим образом:

- Обеспечить уровень оснащенности объектов СБП приборами учета расхода коммунальных ресурсов не менее:
 - 50% от всего потребления ресурсов к 2007 г.;
 - 80% от всего потребления ресурсов к 2010 г.
- Обеспечить уровень реализации, по крайней мере, пяти мероприятий по повышению эффективности использования коммунальных ресурсов из прилагаемого списка (не считая приборы учета) на
 - 30% зданий и объектов к 2007 г.;
 - 50% зданий и объектов к 2010 г.

Обеспечить снижение выбросов парниковых газов за счет повышения эффективности использования потребляемых энергоресурсов на уровне не менее 15% в расчете на 1 м² площади всех зданий к 2010 г.

Какие услуги могут покупать организации бюджетной сферы?

- Коммунальные услуги с оплатой за коммунальные ресурсы (экономическая статья бюджетной классификации 223).
- Услуги комфорта или услуги технического обслуживания оборудования, или услуги по содержанию имущества (экономическая статья бюджетной классификации 225).

Оплата услуг комфорта или обслуживания инженерного оборудования. Меняется предмет договора

Данная схема требует пересмотра существующих договорных отношений и принципов планирования бюджетных расходов.

Бюджет заказывает определенное качество конечной услуги (например, комфортный температурный и влажностный режимы, возможность пользоваться холодной водой, электричеством и т.д.), а не определенное количество того или иного ресурса.

Партнером бюджетного учреждения выступает не ресурсоснабжающее предприятие, а энергосервисная компания (ЭСКО).

С ЭСКО заключается договор на сумму, меньшую прежних платежей за коммунальные услуги и расходов на содержание инженерного оборудования и зданий. Экономия средств может использоваться на повышение заработной платы сотрудников СБП или на повышение уровня его материальной оснащенности.

Необходимо разработать «меню» типовых договоров по этим видам услуг для СБП с ЭСКО

Они должны четко разграничивать ответственность СБП и энергосервисных компаний, а также четко прописывать процедуры контроля за реальным потреблением ресурсов.

По этим договорам СБП не проводит платежи по коммунальным услугам. Эти платежи осуществляет энергосервисная компания в рамках своего договора с ресурсоснабжающими компаниями. При наличии долгосрочного договора энергосервисной компании с СБП затраты на модернизацию оборудования зданий, понесенные энергосервисной компанией, она будет окупать за счет снижения расходов на коммунальные услуги.

Для эффективной работы этого механизма необходимо:

- Отладить механизмы ЧГП для реализации мер по модернизации бюджетных зданий с оплатой за счет части полученной бюджетной экономии.
- Решить вопросы имущественных отношений при сохранении устанавливаемых улучшений на балансе энергосервисной компании.
- Разрешить использовать экономию, полученную за счет заключения контрактов по статье 225, на повышение заработной платы работников СБП.

**Основа для запуска
российского аналога
ФЕМП уже создана**

**Министерство
энергетики и
промышленности
должно создать систему
управления реализацией
этой программы:**

- Зафиксировать на несколько лет устойчивые пропорции доли бюджетного финансирования коммунальных услуг или энергосервисных услуг СБП в составе услуг по содержанию имущества.
- Всем СБП планировать расходы на мероприятия по повышению эффективности использования коммунальных ресурсов по статье 310 «Увеличение стоимости основных средств».
- Сохранить свободу переброски расходов с одного направления оплаты коммунальных услуг по статье 225 на другое, в т.ч. на расходы по текущему и капитальному ремонту.
- Создать механизм, позволяющий СБП заключать кредитные или лизинговые соглашения под энергосервисные контракты с гарантированной экономией на платежах за услуги по содержанию имущества.

Ею является программа «Энергоэффективность в организациях (учреждениях) федеральной бюджетной сферы» подпрограммы «Энергоэффективность в сфере потребления» федеральной целевой программы «Энергоэффективная экономика на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 г.».

Необходимо поручить Министерству энергетики и промышленности сделать отчет о ее реализации обязательной частью «Доклада о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования – министерства промышленности и энергетики Российской Федерации».

- Определить процедуры, условия и механизмы межведомственной координации реализации программы «Энергоэффективность в организациях (учреждениях) федеральной бюджетной сферы».
- Предложить методические основы планирования и мониторинга реализации программы.
- Организовать систему документооборота по программе.
- Организовать систему информационной и консультационной поддержки СБП и ЭСКО по участию в ЧТП.