

2. СИТУАЦИЯ С РАСХОДАМИ НА КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ОБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

2.1. Обеспеченная ресурсами федеральная политика повышения энергетической эффективности в России отсутствует

По энергорасточительности Россия занимает 10-е место в мире! Однако, в сегодняшней экономической ситуации при отсутствии ясной федеральной политики ежегодно автоматически реализуется не более 1-2% потенциала повышения энергоэффективности.

Повышение энергетической эффективности является важным ресурсом ускорения экономического роста в России, который зависит не только от продажи нефти и газа за рубеж, но и от эффективности использования топлива и энергии в стране. Удвоить ВВП без кардинального повышения энергоэффективности нельзя. Без осуществления активной государственной политики повышения энергоэффективности нельзя также выполнить обязательства по Киотскому протоколу, замедлить рост внутреннего потребления природного газа, который уже угрожает способности страны выполнить минимальные контрактные обязательства по его экспорту в 2010 г., реализовать реформы бюджетной системы, электроэнергетики, ЖКХ, а также повысить конкурентоспособность промышленности России.

К огромному сожалению, федеральное правительство все еще не осознало тот факт, что повышение энергетической эффективности является важным средством решения широкого комплекса экономических проблем и продвижения реформ.

Формально цели повышения энергетической эффективности продекларированы постановлением Правительства Российской Федерации №796 от 17.11.2001 "О федеральной целевой программе «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 года». Эта программа состоит из трех подпрограмм: «Энергоэффективность ТЭК», «Безопасность развития атомной энергетики» и «Энергоэффективность в сфере потребления». Программа разбита на 25 разделов и нацелена на снижение энергоемкости ВВП. Однако деятельность в сфере повышения энергоэффективности у конечных потреби-

телей практически не реализуется и не обеспечена ресурсами. В рамках федеральной целевой программы, в основном, финансируются мероприятия по развитию нефтегазового сектора и повышению безопасности атомной энергетики. Слово «энергоэффективная» в названии стоит лишь формально. В части энергоэффективности ее еще только предстоит наполнить реальным содержанием, подкрепить реальными административными и финансовыми ресурсами - создать систему управления реализацией подпрограммы, выделить средства на обеспечение работы системы управления программой и на софинансирование проектов, а также сформировать механизмы привлечения внебюджетных источников.

В 1992-2003 гг. во всем федеральном правительстве разработкой и управлением политикой и программами энергосбережения время от времени занималось не более 10-20 человек. Следствием административной реформы 2004 г. стало полное выпадение деятельности по повышению энергоэффективности из сферы ответственности и из поля зрения федерального правительства. Сегодня нет ни одного министерства или агентства, в составе которого имелось бы хоть маленькое подразделение по энергоэффективности. Прежде координацией деятельности по энергосбережению занималось министерство энергетики.

Новое министерство промышленности и энергетики в «Докладе о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования – министерства промышленности и энергетики Российской Федерации» даже не сформулировало общегосударственную задачу повышения энергетической эффективности экономики России или снижения энергоемкости ВВП. Минпромэнерго поставило цель обеспечить высокие темпы роста производства конкурентоспособной промышленной продукции и задачу содействия внедрению энергосберегающих технологий. Ни Минпромэнерго РФ, ни прежние Минэнерго или Минпромнауки

никогда реально не занималось повышением конкурентоспособности российской промышленности за счет стимулирования промышленных предприятий к снижению энергетических издержек. Сформулировав эту задачу, Минпромэнерго решило в 2005-2008 гг. не заниматься ее решением: на эти цели министерство не запланировало ни копейки на 2005-2008 гг. При перечислении целей программы «Энергоэффективная экономика на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 г.» в докладе министерства повышение энергоэффективности у потребителей даже не указано. Практически все средства этой программы пойдут на финансирование подпрограммы «Энергоэффективность ТЭК».

На реализацию подпрограммы «Энергоэффективность в сфере потребления» в 2004 г. из федерального бюджета было выделено только 4 млн. руб. В 2005 г. на эти цели федеральный бюджет выделил 20 млн. руб. Это капля в море. На раздел этой программы

«Энергоэффективность в организациях (учреждениях) федеральной бюджетной сферы» средства не выделялись вовсе. Частично сред-

ства на эти цели выделялись из бюджетов отдельных министерств и ведомств, но имеется лишь информация о средствах, выделяемых на эти цели Министерством образования и науки – около 100 млн. руб. ежегодно.

Федеральная законодательная база деятельности по энергосбережению практически отсутствует. Федеральный закон «Об энергосбережении» не принес никакой пользы. Государственная Дума практически устранилась от реальной работы по повышению энергоэффективности. Поправки в этот закон уже несколько лет находятся в Думе, но не принимаются.

Таким образом, реализация ключевого приоритета «Энергетической стратегии России» – повышение энергоэффективности – даже еще в большей мере, чем прежде, не оформлена в нормативно-правовом плане, не обеспечена ни организационными, ни финансовыми ресурсами. В России из федерального бюджета на нужды энергосбережения выделяется в расчете на душу населения в 100-200 раз меньше средств, чем в развитых и даже развивающихся странах.

2.2. Правительству нужно начать с себя!

Повышение эффективности использования коммунальных ресурсов на объектах бюджетной сферы позволит правительству выполнить два из 15 поручений Президента РФ. Мировой опыт показывает, что задача привлечения негосударственных инвестиций в здравоохранение, образование, науку и культуру решается за счет привлечения 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 может быть решена и за счет экономии на коммунальных платежах, которой хватит на повышение заработной платы на 5000 руб. в месяц для 1,3 млн. работников бюджетной сферы.

Несмотря на пассивность федерального правительства, деятельность по повышению энергоэффективности на региональном и муниципальном уровнях реализуется, но явно в недостаточных масштабах. Если федеральное правительство возьмет инициативу в свои руки и на собственном примере покажет серьезность отношения к повышению энерго-

эффективности, то масштабы этой деятельности по всей стране резко вырастут. Для этого федеральное правительство должно приступить к реальной деятельности по реализации раздела «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 года».

Почему это важно? 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. Бюджетные здания России потребляют в год около 360 млн. Гкал тепловой энергии, что в два 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.

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

На финансирование энергоснабжения более 20000 объектов только федеральной бюджетной сферы в 2005 г. будет израсходовано около 70 млрд. руб., или 2,5 млрд. долл. В 2000 г. на эти цели было израсходовано 27 млрд. руб., то есть за пять лет расходы выросли в 2,6 раза. Крупнейшими федеральными потребителями энергоресурсов являются Министерство обороны, Министерство образования и науки, ГУИН Министерства юстиции, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство внутренних дел. Велики расходы на эти цели и на уровне регионов и муниципалитетов. Расходы только Министерства образования и науки на коммунальные услуги и только по объектам образования составили в 2004 г. 9 млрд. руб., в т.ч. 4,3 млрд. руб. на тепло-снабжение, 2,6 млрд. руб. на электроснабжение и 1,1 млрд. руб. на водоснабжение и водоотведе-

ние. В 2005 г. на коммунальные услуги запланировано израсходовать 6,4 млрд. руб. Снижение расходов связано с передачей в ведение субъектов Российской Федерации 2250 ПТУ. Однако они увеличатся за счет роста числа ССУЗов, передаваемых в ведение Министерства.

Реализация раздела «Энергоэффективность в организациях (учреждениях) федеральной бюджетной сферы» позволит заметно продвинуться в решении проблемы повышения эффективности бюджетных расходов не только на федеральном уровне, но и на всех уровнях бюджетной системы. 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 том числе на объектах федеральной бюджетной сферы – не менее чем на 700 млн. долл. в год. Высвободившихся средств хватит на повышение заработной платы на 1000 руб. в месяц для 7 млн. работников бюджетной сферы.

2.3. Без помощи частного сектора правительство не справится с задачей эффективного управления объектами недвижимости бюджетных организаций

Для повышения эффективности использования коммунальных ресурсов и модернизации всех объектов бюджетной сферы в России потребуется не менее 500 млрд. руб.! Ясно, что бюджетная система не способна выделить такой объем ресурсов на цели модернизации бюджетных объектов. Потребность в бюджетных средствах может быть существенно снижена при запуске механизмов, в которых экономия финансирует модернизацию.

Для снижения нагрузки на бюджет были предложены револьверные схемы финансирования проектов по повышению эффективности использования коммунальных ресурсов. Однако изменения в бюджетном законодательстве вырвали юридическую основу из под этих схем. Созданные револьверные механизмы в существующих правоотношениях должны быть скорректированы в соответствии с новыми правилами межбюджетных отношений. Эти механизмы способны несколько снизить потребность в первоначальных инвестициях, но не решить проблему.

Решить ее можно путем создания частно-государственных партнерств, в рамках которых

будут привлекаться финансовые ресурсы частного сектора для модернизации объектов бюджетной сферы с возвратом средств за счет получаемой экономии на оплате коммунальных ресурсов и услуг комфорта. Как и в случае с револьверными фондами, возникает необходимость возможности изъятия части получаемой экономии из бюджетного оборота.

Государство должно поддерживать становление и развитие частно-государственного партнерства 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.