

Вопросы повышения энергетической эффективности в бюджетном секторе

Вопросы повышения эффективности использования энергетических ресурсов в бюджетном секторе Российской Федерации в течение последних лет неоднократно поднимались на всех уровнях законодательной и исполнительной власти. Важность проведения такого рода мероприятий подчеркивалась в выступлениях представителей высших органов федерального и регионального уровня. Однако при всем понимании необходимости такого рода работ широкомасштабные мероприятия по повышению энергоэффективности в бюджетном секторе до сих пор не реализовываются.

Особенно большое внимание теме энергосбережения было уделено в 2008 году. Вышел Указ Президента РФ от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», в первом чтении был принят Проект закона об энергосбережении и начата интенсивная работа над подготовкой второго чтения этого законопроекта. В 2009 году работа по законодательному и политическому обеспечению данных мероприятий ведется не менее интенсивно. В частности, 2 июня в Архангельске было проведено расширенное заседание президиума Государственного совета по вопросу повышения энергоэффективности российской экономики. Но и в 2008, и в 2009 годах проекты по повышению энергоэффективности в бюджетном секторе так и не перестали быть экзотикой, хотя кроме политических есть и все экономические предпосылки для их скорейшего внедрения.

ческой и экологической эффективности российской экономики», в первом чтении был принят Проект закона об энергосбережении и начата интенсивная работа над подготовкой второго чтения этого законопроекта. В 2009 году работа по законодательному и политическому обеспечению данных мероприятий ведется не менее интенсивно. В частности, 2 июня в Архангельске было проведено расширенное заседание президиума Государственного совета по вопросу повышения энергоэффективности российской экономики. Но и в 2008, и в 2009 годах проекты по повышению энергоэффективности в бюджетном секторе так и не перестали быть экзотикой, хотя кроме политических есть и все экономические предпосылки для их скорейшего внедрения.



Павел СВИСТУНОВ, Центр исследования бюджетных отношений, руководитель направления специальных проектов



2007 года¹. Повышение энергоэффективности в бюджетном секторе даст как прямую экономию, так и опосредованную в силу особенностей графика потребления энергоресурсов бюджетными организациями, воздействие на формирование пика электрической нагрузки и дефицита мощности от бюджетных организаций в 2–3 раза выше их доли в суммарном электропотреблении.

При всех перечисленных предпосылках удельное потребление энергоресурсов в бюджетном секторе в течение последних лет не уменьшалось, либо наблюдался рост энергопотребления. Значит существуют факторы, препятствующие повышению энергетической эффективности бюджетного сектора Российской Федерации.

Негативная динамика показателей энергоэффективности в бюджетной сфере объясняется прежде всего отсутствием стимулов к энергосбере-

следующий бюджетный цикл сокращается на величину этой экономии.

В этих условиях стимулы к снижению потребления энергоресурсов по инициативе получателей бюджетных средств отсутствуют на всех уровнях бюджетной системы.

Ситуацию усугубляет еще целый ряд факторов, равно относящихся как к финансовой сфере, так и к законодательному регулированию. В частности, в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют какие-либо нормативно-правовые нормы, необходимые для регулирования процессов эффективного использования энергомощностей. В том числе:

- отсутствуют законодательное стимулирование энергосбережения, а также конкретные механизмы повышения эффективности использования энергетических ресурсов. В результате на всех уровнях бюджетной системы нет мотивации к проведению работ по энергосбережению;
- система контроля и учета потребления энергоресурсов в бюджетной сфере Российской Федерации на данный момент полностью деактивирована: статистическая отчетность по размеру потребления энергоресурсов в бюджетной сфере выведена из государственной программы статистических работ и больше не собирается;
- отсутствует законодательное определение энергоэффективности и энергозаточительности;
- отменена обязательность стандартизации в сфере энергосбережения;
- в бюджетной сфере отсутствуют методики планирования и осуществления работ по повышению энергоэффективности.

Проблемы финансовых вложений в энергосбережение

Работы по энергосбережению в силу специфики требуют опреде-



Негативная динамика показателей энергоэффективности в бюджетной сфере объясняется прежде всего отсутствием стимулов к энергосбережению как на уровне ГРБС, так и на уровне подведомственных бюджетополучателей

Потенциал энергосбережения и факторы, препятствующие повышению энергетической эффективности

ВВП Российской Федерации по своей структуре — один из самых энергоемких в мировой экономике. Оценочно потенциал энергосбережения составляет более 40 % от суммарного потребления, что на объектах бюджетной сферы позволит снизить расходы консолидированного бюджета на энерго- и водоснабжение на 100–150 млрд руб., в том числе на объектах федеральной бюджетной сферы не менее чем на 50 млрд руб. в год в ценах

жению как на уровне ГРБС, так и на уровне подведомственных бюджетополучателей. Это в основном связано с используемым механизмом планирования расходов на коммунальные услуги, исходя из ранее достигнутых объемов бюджетного финансирования, ежегодно увеличиваемых на индекс-дефлятор. Только в случаях, когда ГРБС демонстрируют значительный дополнительный прирост заявляемых расходов, требуются дополнительные обоснования. При этом в рамках бюджетного планирования отсутствуют требования по удельному снижению потребления энергоресурсов. Кроме того, в случае проведения учреждением мероприятий по энергосбережению получаемая вследствие этого экономия, как правило, изымается и уровень бюджетного финансирования на

¹ Проект Концепции повышения энергоэффективности в бюджетной сфере Российской Федерации.

ленных финансовых вложений, которые в течение длительного времени могут погашаться за счет получаемой экономии. Причем первоначальные вложения в закупку оборудования и реконструкцию объекта могут быть достаточно велики и покроются только в случае грамотной эксплуатации объекта. В настоящее время сразу возникает ряд проблем с организацией такого рода проектов.

1 В условиях финансового кризиса при интенсификации процедур секвестирования бюджетов всех уровней дополнительное бюджетное финансирование на проведение энергосберегающих мероприятий на объектах бюджетной сферы маловероятно.

2 Вопросами заключения договоров на поставку коммунальных услуг в большинстве случаев занимаются непосредственно бюджетные учреждения или профильные отраслевые ГРБС. Вследствие ведения этой работы непрофильными специалистами и договорная база, и контроль исполнения обязательств поставщиками зачастую оказываются не на должном уровне. В силу того что и эксплуатация объектов нередко осуществляется силами самих бюджетных учреждений, получение полного экономического эффекта от реконструкции затруднено по причине отсутствия грамотной эксплуатации комплекса оборудования.

3 Привлечение стороннего инвестора для реализации проекта в области энергосбережения с возвратом средств за счет части получаемой экономии на оплате коммунальных услуг в рамках реализации механизмов государственно-частного партнерства также затруднено. Причины: недостаток опыта заключения такого рода контрактов у бюджетных учреждений и ГРБС, отсутствие необходимой нормативно-методической и договорной базы и отсутствие сложившейся бюджетной практики.

Таким образом, наряду с необходимостью формирования эффективной системы стимулов к энергосбережению необходимо создание системы

управления и контроля над процессом энергосбережения в бюджетной сфере и решение задачи привлечения частных инвестиций для модернизации объектов бюджетной сферы. Возврат привлеченных финансовых средств может осуществляться за счет части получаемой экономии на оплате коммунальных услуг.

Основными направлениями работы для запуска механизмов энергосбережения в бюджетной сфере должны стать:

1) обеспечение условий для привлечения внебюджетных средств на основе механизмов государственно-частного партнерства для реализации энергосберегающих проектов в бюджетном секторе Российской Федерации;

2) формирование действенных стимулов к энергосбережению на всех уровнях бюджетной системы;

3) обеспечение системы мониторинга и контроля энергопотребления в бюджетном секторе, создание эффективной организационной, информационно-консультационной и образовательной поддержки реализации мероприятий в области энергосбережения в бюджетном секторе.

Далее мы рассмотрим каждое из направлений более подробно.

Привлечение частных инвестиций

Готовящаяся ко второму чтению в Государственной Думе редакция проекта Федерального закона «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности» с пакетом поправок к законодательным актам, в том числе к Бюджетному кодексу, Жилищному кодексу, Федеральному закону № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральному закону № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» и еще целому ряду законодательных актов, содержит положения, которые могут стать рабочим инструментом, позволяю-

щим снять многие вопросы законодательного регулирования энергосбережения и ускорить работы по повышению энергоэффективности российской экономики. Однако мировой опыт показывает, что привлечение инвестиций в энергосбережение прямо увязано с развитием рынка энергосервисных услуг, участниками которого являются специализированные энергосервисные компании.

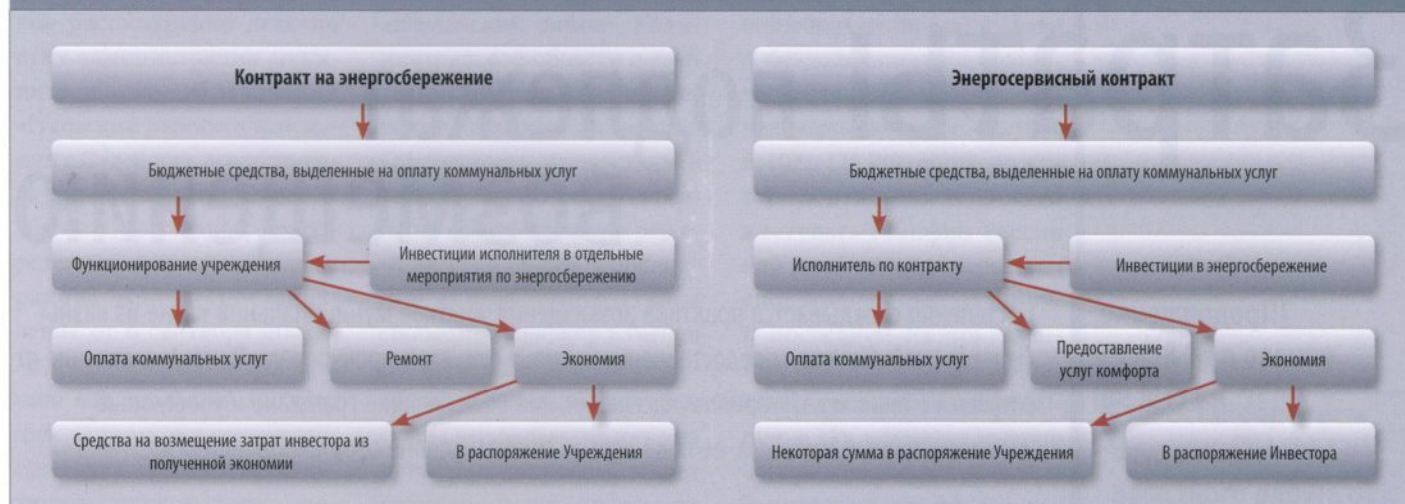
Эти компании в государственном и муниципальном секторах работают с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Они предоставляют услуги по уменьшению размера оплаты счетов за потребляемые заказчиками энергоресурсы в результате осуществления у заказчика работ, направленных на повышение эффективности энергопотребления.

Договоры на проведение мероприятий энергоресурсосбережения, реализуемые на базе государственно-частного партнерства, могут заключаться двух видов, с отличиями в местах разделения финансовых потоков и объеме предоставляемых услуг (см. рис. 1). Общей является основная схема: коммерческие организации за свой счет обеспечивают осуществление необходимых инвестиций в целях повышения эффективности использования энергоресурсов, принимают на себя все риски, связанные с окупаемостью соответствующих затрат. Вознаграждение коммерческой организации выплачивается только из достигнутой экономии на оплате коммунальных услуг.

По первому виду контракта «Государственный (муниципальный) контракт на энергосбережение» вознаграждение исполнителя находится в прямой зависимости от успешности решения поставленных задач и экономия аккумулируется на уровне бюджетного учреждения или ГРБС, а потом часть передается как оплата по контракту.

По «Государственному (муниципальному) энергосервисному контракту» вознаграждение исполнителя составит разницу между поступлениями

Рис. 1 Контракты



от бюджетного учреждения по государственному (муниципальному) контракту на повышение энергоэффективности (сумма контракта не может превышать лимитов бюджетных ассигнований, выделенных бюджетному учреждению на оплату коммунальных услуг) и осуществляемыми им платежами за коммунальные услуги, оказываемыми сторонними организациями. В данном случае все бюджетные ассигнования, выделенные на оплату коммунальных услуг, используются на оплату энергосервисного контракта и с поставщиками коммунальных услуг расплачивается уже сама энергосервисная компания, а разница между выставленными счетами до и после проведения работ по энергосбережению и будет источником погашения расходов компании на инвестиции и получения прибыли.

Использование средств на оплату коммунальных услуг для оплаты работ по энергосбережению

Несмотря на отличия в организационной и финансовых схемах контрактов, одним из основных вопросов является использование средств на оплату коммунальных услуг для оплаты работ по энергосбережению. Согласно разъяснениям Минфина России, предоставленным по запросу Минэкономразвития России в 2008 году, возможность перепрофилирования средств с оплаты коммунальных услуг

на оплату мероприятий по энергосбережению основана на возможности укрупнения статей бюджетной росписи и базируется на положениях статей 6 и 219.1. Бюджетного кодекса. Кроме того, пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса установлены случаи, позволяющие в ходе исполнения бюджета вносить изменения в показатели сводной бюджетной росписи в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

Базируясь на положениях этих статей, можно сделать вывод, что в случае если главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств соответствующим финансовым органом не будет вменено в обязанность детализировать бюджетную роспись до подстатей классификации операций сектора государственного управления, то главные распорядители и/или подведомственные им бюджетные учреждения часть расходов, предусмотренных по статье «Оплата работ, услуг» (статья 220 ОСГУ), подстатье «Коммунальные услуги» (подстатья 223 ОСГУ), вправе перенаправить на подстатью «Работы, услуги по содержанию имущества» (подстатья 225 ОСГУ) или подстатью «Прочие работы, услуги» (подстатья 226 ОСГУ), а именно на финансирование проведения своими силами энергосберегающих мероприятий или закупки услуг по их проведению.

Появление с 2008 года возможности использовать бюджетные средства, выделяемые бюджетным учреждениям на оплату коммунальных услуг, для финансирования расходов по контрактам на повышение энергоэффективности, снимает одну из основных проблем на пути заключения энергосервисных контрактов в бюджетном секторе Российской Федерации. Но это не единственное узкое место в системе. Для внедрения в практику государственных (муниципальных) контрактов по повышению энергоэффективности достаточно важным является решение еще целого ряда задач:

- обеспечение оценки потенциала энергосбережения в бюджетных учреждениях и использование при бюджетировании расходов на коммунальные услуги реальных показателей потребности;
- предоставление возможности заключения государственных (муниципальных) контрактов по повышению энергоэффективности на срок свыше бюджетного цикла;
- разработка и утверждение типовых форм государственных (муниципальных) контрактов на повышение энергоэффективности и методического обеспечения их заключения.

Решение этих задач уже возможно и при существующем бюджетном законодательстве.

Продолжение статьи читайте в следующем номере журнала «Бюджет».