

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА «ПОВЫШЕНИЕ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ В ЗДАНИЯХ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ»

Актуальность проблемы

На финансирование энергоснабжения и других коммунальных ресурсов только для объектов государственной и муниципальной бюджетной сферы в 2007 г. было израсходовано более 350 млрд. руб. (10 млрд. Евро) или примерно 5% консолидированного бюджета Российской Федерации. При этом энергоэффективность бюджетных зданий в Российской Федерации существенно отстает от европейского уровня. На рисунке 1 представлены сравнительные показатели нормативов энергопотребления в России и в Европейском сообществе.

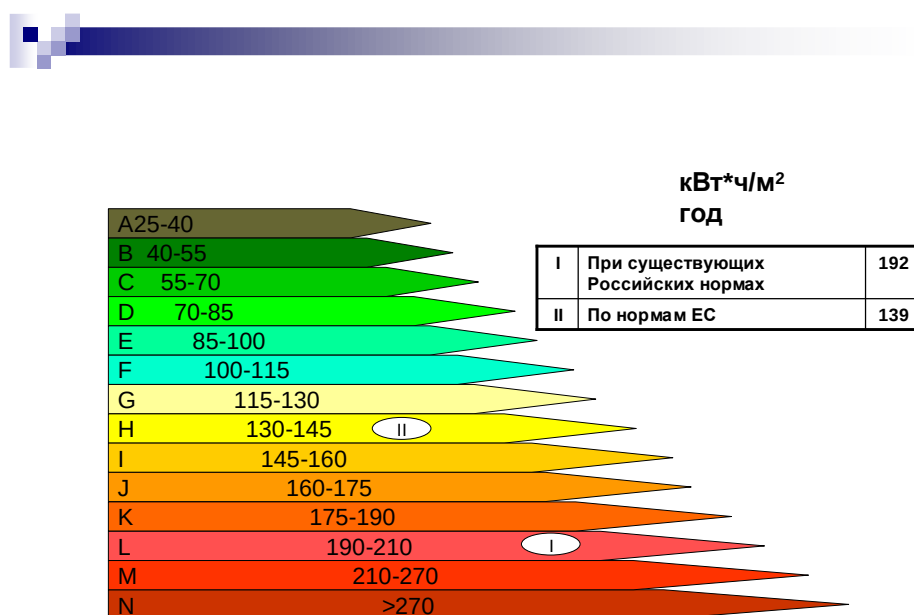


Рис. 1. Диаграмма энергопотребления зданиями в европейском сообществе и в России

Приборные исследования показывают, что фактическое энергопотребление существенно превышает представленное нормативное. По экспертным оценкам потенциал ресурсосбережения в зданиях бюджетной сферы может достигать 40% от текущего энергопотребления.

Именно значительность и неэффективность расходов бюджета на поставку коммунальных ресурсов определяет повышение эффективности использования энергии в бюджетных учреждениях в качестве одной из приоритетных задач для оптимизации бюджетных расходов на всех уровнях бюджетного процесса.

Следует отметить, что проекты, связанные с повышением энергоэффективности, имеют глобальное политическое и экологическое значение. Сокращение потребления энергии приводит к сокращению выбросов парниковых газов, что, в свою очередь, является одним из самых эффективных ответов на глобальный вызов 21 века – потепление климата.

За счет мер по повышению энергоэффективности и модернизации зданий бюджетной сферы можно получить существенную экономию, для чего необходимо инвестировать весьма значительные средства в модернизацию зданий. Трудно ожидать, что в современных

экономических условиях бюджет сможет выделить необходимое количество средств для решения этой задачи. Но их можно привлечь на финансовом рынке путем создания государственно-частных партнерств в сфере обслуживания бюджетных зданий энергосервисными компаниями с возвратом привлеченных средств за счет экономии на оплате коммунальных ресурсов.

Этот подход базируется на формировании конкурентного энергосервисного бизнеса. Концепция энергосервисного бизнеса заключается в деятельности энергосервисных компаний (ЭСКО) на основе перформенс-контрактов или контрактов, по которым эти компании на свой риск обязуются провести определенные мероприятия по ресурсосбережению, причем в контракте оговаривается, что весь экономический эффект (или его часть) на время действия контракта останется в распоряжении компании.

Цели и задачи проекта «Повышение энергоэффективности в зданиях бюджетной сферы»

Целями реализации данного проекта являются:

- реализация пилотного проекта по заключению и исполнению перформенс-контракта между городом и ЭСКО;
- содействие созданию конкурентного энергосервисного бизнеса путем конкурсного заключения перформенс-контрактов, направленных на повышение эффективности зданий бюджетной сферы.

Достижение названных целей обеспечит:

- существенное повышение энергоэффективности зданий бюджетной сферы;
- оптимизацию бюджетных расходов на поставку коммунальных ресурсов в указанные здания при снижении их общего объема;
- привлечение внебюджетных финансовых ресурсов в модернизацию зданий бюджетной сферы;
- развитие энергосервисного бизнеса.

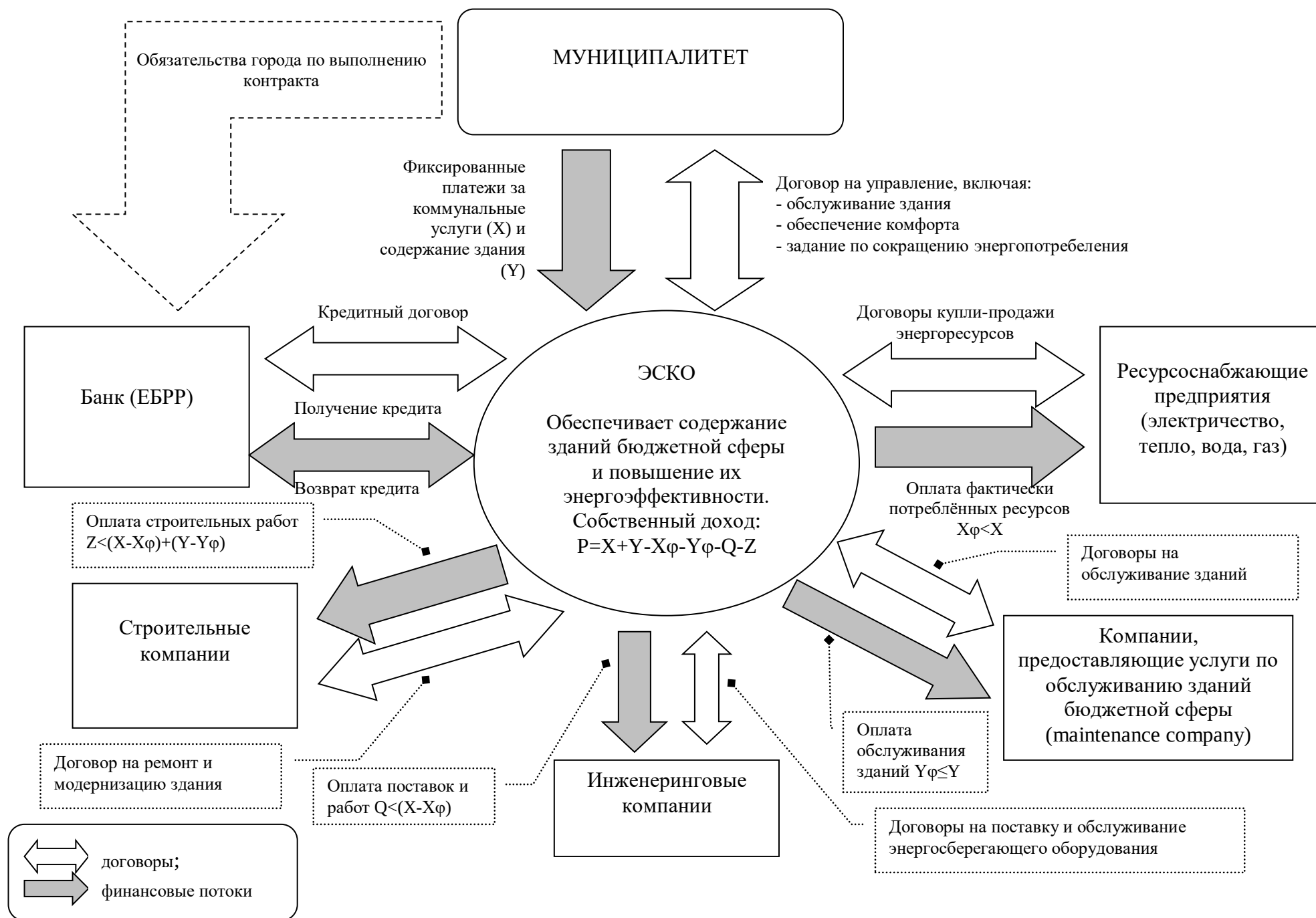
Задачами, которые необходимо решить для достижения поставленных целей, являются:

- создание правовой схемы путем заключения договоров, основанных на показателях деятельности (перформенс-контракты), которая обеспечит соблюдение интересов всех участников проекта (города, ЭСКО, ресурсоснабжающих организаций, кредиторов и др.)
- формирование условий для бизнеса в сфере профессионального выполнения работ по управлению зданиями бюджетной сферы, которые включают, в том числе, обеспечение надлежащей эксплуатации зданий, обеспечение комфортных условий в зданиях, снижение энергопотребления зданиями бюджетной сферы в размерах и на условиях, определенных договором;
- создание экономических стимулов для привлечения частных инвестиций для финансирования мероприятий по повышению энергоэффективности зданий бюджетной сферы;
- создание действенных процедур мониторинга деятельности ЭСКО для обеспечения надлежащего выполнения обязательств ЭСКО перед городом (обеспечение надлежащей эксплуатации зданий бюджетной сферы, обеспечение комфортных условий в зданиях бюджетной сферы, снижение энергопотребления зданиями бюджетной сферы).

Схема реализации проекта

Схема договорных взаимоотношений, которую планируется реализовать на первой стадии проекта, представлена на рисунке 2.

Рисунок 2. СХЕМА ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРОЕКТА ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ В ЗДАНИЯХ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ



Юридической основой для реализации проекта является заключение договора между муниципалитетом и ЭСКО, который содержит показатели повышения энергоэффективности. Риск достижения этих показателей по договору принимает на себя ЭСКО.

На основе анализа российской законодательной базы было установлено, что договором, удовлетворяющим сформулированным условиям, может соответствовать договор на управление зданием бюджетной сферы между муниципалитетом и компанией – ЭСКО. В отличие от традиционных договоров, заключаемых ЭСКО и основанных на результатах деятельности, подобные договоры характеризуются большим разнообразием рисков, которые необходимо учесть при подготовке всего комплекса договоров.

Проект такого договора подготовлен консультантами.

Основными положениями договора являются:

- Договор включает в себя три группы обязательств ЭСКО: по обеспечению содержания здания в соответствии с регламентными требованиями, по обеспечению заданных договором комфортных условий нахождения работников и посетителей в здании, а также обеспечение определенных договором показателей повышения энергоэффективности здания
- Договор заключается на период 5-7 лет в рамках выполнения муниципальной целевой программы по повышению энергоэффективности зданий бюджетной сферы
- Цена договора определяется двумя компонентами – стоимостью работ по содержанию и текущему ремонту здания в базовый период с учетом индексации цен и стоимостью количества коммунальных ресурсов, определенных для базового периода, с учетом изменения тарифов и погодного фактора для определения базового количества тепловой энергии на отопление
- Оплату коммунальных ресурсов ЭСКО производит из собственных средств по факту их потребления на основании договоров с ресурсоснабжающими предприятиями
- Разница между стоимостью базового количества коммунальных ресурсов и стоимостью фактически потребленных коммунальных ресурсов является доходом компании, за счет которого выполняются согласованные с муниципалитетом работы по повышению энергоэффективности, обеспечивается возврат привлеченных финансовых ресурсов, формируется чистая прибыль ЭСКО.

Для выполнения принятых на себя в соответствии с таким договором обязательств ЭСКО должна будет заключить целый ряд договоров с подрядными организациями.

Эти договоры можно разделить на три группы:

- Договоры с ресурсоснабжающими предприятиями на поставку коммунальных ресурсов (теплоснабжение и горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и водоотведение, электроснабжение). *Эти договоры должны транслировать на ресурсоснабжающие организации ответственность за необеспечение в здании комфортных условий в случае, если это произошло из-за недопоставки или поставки неудовлетворительного качества коммунальных ресурсов. Договоры несут в себе существенные риски для ЭСКО. В рамках подготовки проекта были проанализированы существующие в г. Сургуте договоры ресурсоснабжения и подготовлены предложения по их улучшению с целью минимизации рисков ЭСКО.*
- Договоры с различными подрядными организациями на выполнение разного вида работ:

- С жилищными обслуживающими организациями – на выполнение работ по содержанию и обслуживанию здания,
- С инжиниринговыми компаниями - на выполнение работ по поставке, монтажу и обслуживанию энергосервисного оборудования,
- Со строительными компаниями – на выполнение работ по ремонту и модернизации здания.

Указанные договоры не несут в себе специальных рисков и должны заключаться на прозрачных условиях закупок.

- *Кредитные договоры* для привлечения средств на выполнение проекта. Предполагается, что такой кредитный договор будет заключен с Европейским Банком Реконструкции и Развития.

Нормативно-правовые рамки реализации проекта

Проведенный анализ бюджетного законодательства и законодательства о государственных закупках показал, что:

- в случае принятия муниципалитетом долгосрочной целевой программы повышения энергоэффективности зданий бюджетной сферы заключение долгосрочных муниципальных перформенс-контрактов возможно;
- российское бюджетное законодательство позволяет гибко использовать средства на содержание зданий бюджетной сферы и на предоставление коммунальных услуг в рамках преформенс-контрактов;
- законодательство о государственных закупках допускает указание в государственном или муниципальном контракте не фиксированной цены контракта, а порядка ее определения, формулы расчета цены контракта в зависимости от изменения регулируемых тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- проведение торгов на заключение перформенс-контракта не несет правовых рисков. Главным критерием для определения победителя конкурса может служить цена контракта и/или показатель повышения энергоэффективности здания.

Алгоритм реализации проекта

Пилотным местом реализации проекта предполагается выбрать г. Сургут Ханты-Мансийского автономного округа. Проект планируется реализовывать в 2 этапа, основные мероприятия каждого из которых представлены ниже.

На первом этапе разрабатывается проект создания и работы ЭСКО в форме муниципальной компании, которая для финансирования мероприятий в рамках перформенс-контракта берет кредит у ЕБРР. При этом город принимает на себя обязательства перед Банком по исполнению своих обязательств по перформенс-контракту.

- Для создания муниципальной энергосервисной компании целесообразно провести реорганизацию МУ «ДЭАЗиИС», так как специалисты именно этой организации имеют положительный опыт реализации энергосберегающих проектов. Сегодня это бюджетное муниципальное учреждение выполняет как административные, так и хозяйственные функции. На базе МУ «ДЭАЗиИС» создается муниципальное унитарное предприятие (или ОАО, 100% акций которого принадлежат муниципалитету), которое должно работать как ЭСКО на основе перформенс-контрактов. При этом функции по формированию муниципального заказа на содержание бюджетных зданий и предоставление коммунальных услуг могут остаться у реорганизованного МУ «ДЭАЗиИС» или перейти к Департаменту городского хозяйства.

- С муниципальным унитарным предприятием заключается перформенс-контракт на срок пять–семь лет. В соответствии с законодательством договор должен заключаться путем проведения торгов. При подготовке торгов необходимо исключить возможность выигрыша неквалифицированной компании.
- Для реализации договора муниципальное предприятие получает кредит ЕБРР. Город принимает на себя обязательства перед Банком по исполнению своих обязательств по перформенс-контракту. Стороны договариваются, что по истечении срока договора на управление предприятие будет приватизировано.

На втором этапе после трех–пяти лет реализации договора на основе ожидаемых положительных результатов город способствует формированию рынка услуг по повышению энергоэффективности зданий бюджетного сектора путем проведения публичных конкурсов на заключение договоров на управление зданиями бюджетной сферы с целевыми показателями повышения энергоэффективности.

- В конкурсах могут принимать участие компании любой организационно-правовой формы. До этого проводится публичная подготовка конкурса, а также обучение заинтересованных в развитии ЭСКО участников бизнес-сообщества.
- ЕБРР оказывает финансовую поддержку в реализации перформенс-контрактов. Для этого открывается кредитная линия в одном из местных банков для финансирования таких проектов, его специалистам оказывается консультационная помощь.

Для реализации первого этапа предлагаемого алгоритма необходима большая подготовительная работа, которая должна включать в себя:

- Принятие долгосрочной целевой программы по повышению энергоэффективности зданий бюджетной сферы;
- Реорганизацию МУ «ДЭАЗиИС» и создание муниципального предприятия, которое будет работать в качестве ЭСКО на первом этапе реализации проекта;
- Подготовку проектов перформенс-контрактов, а также других договоров, необходимых для реализации проекта;
- Согласование с ЕБРР условий кредитного договора.