

Опыт

## Реализация энергосервисных контрактов в России

**С.В.Цакунов**, генеральный директор ООО «Первая национальная энергосервисная компания» (ПНЭСКО)

Энергосервис – не просто один из инструментов энергосбережения. Ожидалось, что создание рынка энергосервиса возродит нишу для мелкого и среднего бизнеса. На практике же, этого пока не случилось. Давайте разберемся, почему.

### Проблема №1. Отсутствие стимула

#### Информационный вакуум

Очевидно, многие положения закона об энергосбережении требовали разъяснений. Но сегодня, спустя два с лишним года после принятия закона № 261-ФЗ и проведения государством большой и дорогостоящей информационной кампании по разъяснению его положений, в 7 из 10 случаев (как показывает мой персональный опыт) руководителям разного уровня все равно приходится «с нуля» объяснять цель и механизм реализации энергосервиса.

Необходимо пояснить, что наша энергосервисная компания была создана как инвестиционная. В 2010 году нам удалось заключить первый в г.Москве государственный энергосервисный контракт и получить значительную экономию энергоресурсов. Вместе с тем в ходе реализации этого, а потом и других энергосервисных контрактов и проектов мы столкнулись с рядом проблем, которые требуют срочного разъяснения или коррекции со стороны органов государственной власти.

С тем, что такое энергосервисный контракт на местах начинают разбираться очень медленно и неохотно, только после прямого административного задания «сверху»: когда начальство слишком активно начинает требовать 3%-ную экономию ресурсов ежегодно. В этом случае руководители организаций начинают искать энергосервисные компании и просить "снять головную боль" по установленному ежегодному заданию, только «отвлекающему» их от основной деятельности, и не имеющей никаких материальных стимулов. Ежегодные 3 % экономии в большинстве государственных организаций это небольшие средства, которыми заниматься "неинтересно". Объем работ небольшой и это даже не подрядные работы, к которым привыкли руководители.

Деление экономии между энергосервисной компанией и предприятием также не является аргументом, так как никто не знает, как эту экономию можно получить, на что тратить и вообще «вес» такой же незначительный.

#### Затруднен сбор информации

В тех случаях, когда удается уговорить руководителей, слышится в ответ: "делайте, что хотите, только нас не трогайте и работать не мешайте". Однако запуск энергосервисного контракта связан в первую очередь с проверкой документации для базовой линии, получением информации о расходах на обслуживание, выявлением неучтенных потребителей, т. е. сбором данных, зачастую отнимающим достаточное количество времени у сотрудников организации. И это еще один отрицательный фактор, негативно воздействующий на принятие решения о работе с энергосервисными компаниями.

#### Отсутствие стимулов

В рамках положений закона № 261-ФЗ нет никаких существенных материальных стимулов для руководителей предприятий и организаций по развитию энергосервисных контрактов как механизма привлечения внебюджетных ресурсов.

Значительно больше стимулов присутствует в объявленных государственных программах энергосбережения, на исполнение которых выделяются огромные бюджетные средства. Например, на реализацию программы энергосбережения Москвы на период с 2012 по 2016 годов планируется истратить 4 млрд руб. из государственного бюджета. Именно наличие этих средств в бюджете Москвы негативно может повлиять на развитие энергосервисной деятельности, т. к. нацеливает именно на их «освоение». Справедливости ради отметим, что в рамках данной программы 180 млрд руб. предполагается привлечь из внебюджетных источников. Однако громадные суммы под силу предоставить только крупным государственным банкам. И только совсем небольшая доля финансирования придется на энергосервисные контракты с частными компаниями. В других крупных городах и экономически сильных регионах складывается похожая ситуация с аналогичными программами.

Только там, где местные администрации и руководители предприятий не имеют никаких дополнительных бюджетных или целевых средств на реализацию мер по энергосбережению, **возникает реальный и устойчивый интерес к заключению энергосервисных контрактов и их реализации.**

### Выход

Решением задачи поддержки энергосервисной деятельности могло бы быть выделение государственных бюджетных гарантий на первые 1-2 года реализации энергосервисных контрактов прямых государственных субсидий на покрытие части процентов и удлинение сроков кредитования энергосервисных контрактов. Вместо прямого выделения бюджетных средств на подрядные работы, государство может воспользоваться более гибкими и косвенными рычагами поддержки энергосервисного бизнеса. Экономить энергозатраты нужно постоянно, а не только в рамках какой-то программы или кампании. Для этого должны присутствовать механизмы, нацеленные на глобальную перестройку и трансформацию всей экономики в энергоэффективную и ресурсосберегающую.

### **Проблема №2. Энергосервисный контракт – не государственный подряд**

Данная проблема касается реализации государственных энергосервисных контрактов, основанных на механизме возврата инвестированных ресурсов из экономии. Практика их реализации показала, что на местах почти повсеместно смешивают понятия энергосервисного контракта и обычного государственного подряда.

### Предоставление сметной документации

Проявляется это в требованиях предоставления полной сметной документации и сметного расчета на те мероприятия, которые планирует энергосервисная компания еще до начала реализации контракта и далее в ходе его выполнения. Сметы энергосервисной компании должны пройти государственную экспертизу и быть одобрены и только после этого руководство организаций соглашается на подписание энергосервисного контракта. Сумма полученной экономии должна быть не больше затраченных по смете средств, желательно, меньше. Возникающий излишек экономии, не покрывающийся ранее утвержденной сметой энергосервисных работ, попросту не выплачивается.

### Инвестиционный характер

**Вместе с тем энергосервисный контракт, если он осуществляется на внебюджетные или привлеченные средства, носит ярко выраженный инвестиционный характер.** Но в законе №261-ФЗ ни одно из определений энергосервисного контракта не указывает прямо на его возможный инвестиционный характер и его отличие от государственного подряда. Однако такие отличия носят существенный характер:

- не требуется целевого выделения дополнительных бюджетных средств, как в подрядном договоре,
- в случае неуспеха у государства нет обязательств обязательного возмещения расходов,
- прямая заинтересованность кампании-инвестора в достижении экономии энергии в натуральных показателях и возврате инвестированных средств в отличие от подрядчика, который заинтересован только в полном использовании бюджетных средств
- наличие объективного механизма подтверждения эффективности энергосервисного контракта – данных приборов учета, которые исключают субъективный подход к оценке исполнения контрактов и, тем самым устраняя изначально коррупционную составляющую.

Поскольку ни в одном документе органов государственной власти не было официально разъяснено такое отличие, от исполнителей инвестиционного энергосервисного контракта стали требовать предоставления всей отчетности по подрядным работам в строгом соответствии с нормами Главы 37 «Подряд» ГК РФ.

При этом ссылка делается также и на положения проекта энергосервисного контракта, опубликованного на сайте Министерства экономического развития, в котором в п.2 «Предмет контракта» сказано, что «В рамках настоящего Контракта .... **Заказчик оплачивает услуги (работы) Исполнителю** за счет средств, полученных от экономии в результате реализации энергосберегающих мероприятий». На основании данного положения делается вывод о необходимости предоставления отчетности по всем видам планируемых работ. От энергосервисных компаний требуют 100 % отчетности по форме 2 и проведения экспертизы сметных расчетов. При этом отказываются выплачивать полученную экономию на том основании, что сумма экономии «не закрыта» объемом подрядных работ.

Если бюджетная организация требует обоснования объемов выполненных подрядных работ, то логично предположить, что у неё возникает обязанность возмещения произведенных затрат после соответствующей проверки. Энергосервисный контракт нигде не предусматривает обязательного возмещения расходов инвестора, в отличие от государственного подрядчика.

**По природе инвестиционного контракта его доходность не может быть нормирована.**

Она бывает низкой или даже отрицательной в начале исполнения контракта и увеличивается по мере того, как накапливается энергосберегающий эффект.

Если энергосервисный контракт носит подрядный характер, то возникает вопрос также и о планировании уровня доходности в подрядных работах, поскольку в типовых сметных расценках уровень рентабельности учтен в процентах к общим затратам подрядчика. То есть он тем больше в абсолютных размерах, чем выше сами затраты. Это прямо противоречит инвестиционному характеру энергосервисной деятельности и толкает кампанию на фактическое завышение своих затрат по контракту.

#### **Норма обеспечения исполнения контракта**

Трактовка энергосервисных контрактов как подрядных ведет и к тому, что в законе № 94-ФЗ применительно к энергосервисным контрактам сохранена норма обеспечения исполнения контракта. Эта норма используется для гарантирования исполнения работ при выплате государственного аванса подрядчикам.

Так, в ст. 22 Закона № 94-ФЗ «Содержание конкурсной документации» в п. 15.2 содержится положение об обязанности государственного заказчика установить требование обеспечения исполнения контракта в размере от десяти до тридцати процентов начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), но не менее чем в размере аванса. В случае энергосервисных работ речь идет об инвестировании средств исполнителя без какого-либо аванса со стороны заказчика. При условии проведения конкурсов (аукционов)

на максимальную сумму контракта равную всем расходам Заказчика на весь период действия энергосервисного контракта сумма такого обеспечения может даже превышать сумму инвестиций по энергосервисному контракту.

### Решение проблемы

Решить эти задачи довольно просто. Министерство экономического развития России должно выпустить разъяснение о том, что энергосервисные контракты в части статьи 19 федерального закона № 261-ФЗ могут являться инвестиционными и не подпадать под действие главы 37 ГК РФ.

А Государственной Думе необходимо отменить норму предоставления обеспечения исполнения инвестиционного энергосервисного контракта, предусмотренного в законе № 94-ФЗ для подрядных работ.

### **Проблема №3. Неравномерность инвестирования.**

Поскольку экономия энергии является единственным источником возврата инвестиций энергосервисной компании, то столкновение с жесткими правилами возврата государственных средств через экономию и в рамках бюджетного процесса наталкивается на большие проблемы. В частности, возникает ситуация неравномерности и несогласованности вложения средств компании в мероприятия по экономии и размера получаемой экономии.

### Пример

Наибольшую экономию могут давать самые простые и дешевые мероприятия. Энергосервисная компания должна иметь возможность маневрировать, как самими энергосберегающими мероприятиями, так и экономией. Однажды энергосервисной компании прямо отказали в выплате полученной и соответствующей по договору экономии, так как ее затраты в первый год оказались меньше, чем полученный размер экономии.

Практика показала: как только руководители Заказчика видят, что получена реальная экономия средств, которые необходимо перечислять в энергосервисную компанию, тут же начинают разговоры, что организация могла бы сама, без участия энергосервиса, получать всю экономию.

Возникает вопрос: как сопрячь в рамках одного контракта мероприятия с разным сроком окупаемости, разными объемами инвестиций и, соответственно, возвратности. Это особенно важно, например, при реализации комплексных проектов, то есть там, где есть целый набор разных мероприятий и экономия разных видов энергии. Значительно легче и нагляднее иметь дело с контрактами, где экономится один вид энергии и проводится одно крупное мероприятие (замена или модернизация освещения, тепловых сетей, установка ИТП).

Наконец, возникает и такой вопрос, а сколько прибыли должна получать энергосервисная компания в результате реализации энергосервисного контракта. Как нас ориентирует закон № 261 или другие документы правительства в этой области? Никак. Мы не можем ответить, должен это быть прибыльный контракт или государство хочет, чтобы организация только кредитовала на короткое время государственный бюджет и далее получала возврат своих затрат. Если все же ответ отрицательный, то возникает вопрос о нормативе такой прибыльности государственных энергосервисных контрактов. Как и сколько необходимо закладывать нормативной прибыли в энергосервисные контракты?

### **Проблема №4. Достоверность базовой линии и учет сопоставимости результатов.**

Основополагающими факторами при подготовке энергосервисных контрактов являются достоверность базовой линии и учет сопоставимости результатов.

К сожалению, энергосервисная компания в сложившихся условиях не может доверять данным энергетического аудита и энергопаспорта предприятия и обязана перепроверять базовую информацию и даже повторно ее собрать.

### Базовые показатели

«Базовая линия» является основой всех финансовых расчетов по возврату инвестированных средств и ее достоверность должна быть подтверждена. Тут нас сразу подстерегает несколько опасностей.

**Первая опасность** - связана с недостоверной информацией по потреблению тепловой и электрической энергии. Выясняется, что первичный учет ресурсов и их потребления ведется крайне неряшливо, с пробелами и ошибками. Часто на предприятиях вообще бывают утрачены первичные схемы внутренних электрических и тепловых сетей, их восстановление требует времени и денег. В результате, приходя на объекты, невозможно составить реальную картину потребления в базовом году. А это сразу же подрывает основу энергосервисного контракта, так как делает базовую линию неясной и значит такой же неясной и будущий размер экономии ресурсов.

**Вторая опасность** – сознательно искаженная информация для укрывания не только прямого воровства энергоресурсов, но и неоправданного списания средств на так называемое обслуживание оборудования. Мы сталкивались и с незаконным подключением незарегистрированных субабонентов и полным отсутствием данных о контроле за энергопотреблением.

Поэтому подготовка базовых приложений, на которых строится энергосервисный контракт, занимает много времени и бывает похожа на наведение порядка в механизме потребления энергоресурсов на предприятии. Например, за два прошедших года в результате действий нашей компании по выяснению базовых показателей энергопотребления были уволены несколько руководителей технических служб предприятий.

Тем не менее именно сбор достоверных данных о базовой линии вместе с последующим точным контролем за показателями энергопотребления предприятий и организаций являются ключевыми факторами успеха при реализации энергосервисного контракта.

### Итоги экономии и финансовые взаиморасчеты

Поскольку снятие показателей приборов учета и сравнение с базовой линией – это только половина дела, затронем еще ряд вопросов, возникающих при подведении итогов экономии и финансовых взаиморасчетах с организациями. Кажется, что на бумаге все просто – вычислил экономию энергоносителя, умножил на тариф и получил возврат инвестированных средств. Но на практике могут неожиданно возникнуть совершенно непредвиденные варианты.

Так, в соответствии со ст. 24 п.2 закона № 261-ФЗ ежегодные бюджетные ассигнования на оплату энергетических ресурсов государственных организаций должны планироваться по базе физических объемов потребления предыдущего года с ежегодным снижением на 3%.

Однако в организациях за год происходят различные улучшения, покупается новое оборудование за счет собственных ресурсов, что приводит не к снижению, а росту энергопотребления. В этом случае экономия энергии на существующих мощностях будет перекрываться дополнительным расходом от вновь вводимых мощностей.

При фиксированной сверху цифре бюджетных ассигнований на оплату энергии, источником оплаты этих новых мощностей (дополнительных затрат энергии) могут быть только сэкономленные средства на оплату энергосервисного контракта. Таким образом, даже при условии учета в сопоставимых расчетах этого прироста дополнительных

мощностей, на счету у организации будет отсутствовать необходимая сумма для оплаты экономии по энергосервисному контракту.

### **Решение проблемы**

Неурегулированность решения этой проблемы создает очень высокий риск неисполнения энергосервисного контракта в государственных организациях. Поэтому в ближайшее время необходимо уделить самое серьезное внимание разработке методик разрешения подобных конфликтных ситуаций методами бюджетного планирования. А именно – подготовить методику расчета ежегодных плановых ассигнований, которая бы учитывала увеличение энерго мощностей организации и сохраняла бы минимум взятых на себя бюджетных обязательств по энергосервисному контракту.

### **Проблема №5. Возможности заемного финансирования.**

Российские финансовые институты ведут себя абсолютно отстраненно в отношении к энергосервисному бизнесу, считают его крайне рискованным и отказывают мелким и средним энергосервисным компаниям в кредитовании энергосервисных контрактов без 100 % покрытия рисков.

Два года назад мы указывали на то, как перемешаны все виды рисков внутри рекомендуемых нам энергосервисных контрактов, как сложно будет маленьким компаниям обращаться за кредитами. Теперь, когда вплотную подошли к заключению и реализации ряда средних и крупных контрактов, стало ясно, что механизм финансирования никем не разработан, государственных гарантий не предоставляется.

Ни один банк, ни одна лизинговая или факторинговая компания, с которой проводились переговоры, не согласился финансировать энергосервисный контракт. Делу не помогли объяснения того, что государственный контракт заключается по результатам торгов, что это безусловное обязательство государственной организации выплачивать экономию из бюджетных средств.

Фактически государственный энергосервисный контракт – это иная форма государственного долга, который всегда по определению стоит выше коммерческого долга, так как более надежен. Несмотря на то, что доходность по нашим проектам достигает 20 % и выше, риски неполучения экономии с точки зрения финансовых институтов очень велики и от нас требуют только полную гарантию возврата кредитных ресурсов.

### **Резюме**

В заключение подчеркнем, что 2 года – крайне малый срок для решения всех возникающих проблем по реализации энергосервисных контрактов и привлечения частного капитала к выполнению программ экономии ресурсов. За это время развернулась довольно значительная работа по установке приборов учета и паспортизации предприятий и организаций. Это, безусловно, существенное достижение, косвенно ликвидирующее огромные пробелы в документации, приводящее в порядок данные по энергопотреблению предприятий, снижающее стартовые затраты для энергосервисных компаний по входу на объекты и создающее базу для нормального движения вперед.

Надеемся, что в ближайшие месяцы государство вернется к теме реализации закона № 261-ФЗ и внесет необходимые поправки и дополнения, касающиеся механизмов реализации инвестиционных энергосервисных контрактов и предоставления гарантий государства по ним. Это позволит новому формирующемуся бизнесу энергосервисных компаний получить мощный импульс к дальнейшему развитию.