

СРГ по реализации ПДООС

Защита прав потребителей и участие общественности при проведении реформ в секторе городского водоснабжения и канализации в ННГ

Семинар на уровне экспертов

4-5 марта 2002 г., Париж, Франция

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЮ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ПОЛНОМУ
ВОЗМЕЩЕНИЮ ЗАТРАТ НА ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ
И
СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМАТИВЫ ВОДОПОТРЕБЛЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Татьяна Кутакова

Руководитель сектора, Институт экономики города
Москва, Российская Федерация

Меры социальной защиты

Важнейшей задачей в преобразовании жилищного сектора экономики России является переход на бездотационное финансирование отрасли путем снижения дотирования предприятий и поэтапного переноса полной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на потребителей услуг при обеспечении адресной социальной защиты низкодоходных семей.

Принципы реализации этой задачи были сформулированы в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (1992) и последующих государственных нормативно-правовых актах, включая Государственную целевую программу «Жилище» (1993), принципы которой впоследствии были развиты в документе «Основные направления реализации нового этапа Государственной целевой программы «Жилище» (1996), Концепцию реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (1997), и, наконец, закреплены в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002 – 2010 годы (сентябрь 2001) и ее подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» (ноябрь 2001).

Один из этих принципов - переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, который осуществляется в Российской Федерации с 1992 года. Существующим законодательством предусматривается, что дотации производителям жилищно-коммунальных услуг будут прекращены, начиная с 2008 года, ставки и тарифы будут полностью покрывать затраты по предоставлению услуг. Первоначально Законом “Об основах федеральной жилищной политики” окончание переходного периода было определено 1998 годом, в 1996 году срок был продлен до 2003 года, а в 1999 году – до 2008 года. В результате сегодня в большинстве муниципальных образований Российской Федерации население по-прежнему оплачивает только часть расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг, основным видом бюджетных расходов в ЖКХ продолжает оставаться прямое субсидирование разницы между тарифом для населения и базовым тарифом для предприятий ЖКХ.

В начале 90-х годов население Российской Федерации оплачивало от 2 до 4% стоимости жилищно-коммунальных услуг, в 1997 году - 29%, в середине 2000 г. - 45%, по данным на начало 2001 года - более 60% стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Что касается услуг водоснабжения и канализации, то уровень их оплаты населением колеблется в зависимости от регионов от 30% до 90%, средний составляет около 60%. За последние два года этот уровень вырос в полтора раза. В целом, тарифы на услуги водоснабжения и канализации для потребителей разделяются, как правило, на три группы – население, бюджетные организации, промышленные и коммерческие потребители. Разница между тарифом для населения и базовым тарифом покрывается, как правило, за счет (повышенных) перекрестных тарифов для промышленных и коммерческих потребителей. В некоторых регионах водоканалы частично дотируются из местных бюджетов, но это не носит массового характера. В соответствии с постановлением

правительства перекрестные тарифы должны быть ликвидированы к началу 2004 года.

Одновременно с прекращением прямого субсидирования предприятий жилищно-коммунального комплекса реформа предполагает переход на предоставление адресной социальной помощи населению. С 1994 г. в стране реализуется программа предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (далее – жилищных субсидий) - первая общероссийская программа оказания адресной социальной помощи семьям в зависимости от их доходов. Программа основана на принципах, согласно которым семья за проживание в жилище, соответствующем социальной норме по площади, и за потребление жилищно-коммунальных услуг в нормативном объеме должна платить не более определенного процента от семейного дохода. Размер жилищной субсидии рассчитывается как разница между размером платежа за жилищно-коммунальные услуги по социальным нормам и нормативам и установленной максимально допустимой долей совокупного семейного дохода на оплату жилья и коммунальных услуг. Жилищная субсидия предоставляется на весь платеж, то есть на все жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые семье. В настоящее время такие субсидии получают более 3,5 миллионов семей с наименьшими доходами, что составляет 8% всех семей. Доля адресных жилищных субсидий составляет около 3% всех бюджетных расходов в ЖКХ.

Кроме того, значительная доля (около 40%) населения Российской Федерации является получателями льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемых в соответствии с законодательством отдельным категориям граждан. Льготы предоставляются на все услуги или их часть (содержание жилья и отопление) в виде права неполной оплаты этих услуг.

После прекращения дотирования жилищно-коммунальных предприятий обязательства бюджетного финансирования отрасли сохраняются в части компенсации расходов, связанных с предоставлением гражданам льгот и адресных жилищных субсидий. В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации в области социально-экономической политики на долгосрочную перспективу категориальный принцип предоставления льгот должен быть заменен на адресный. В течение 2002 года предполагается перевести основные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг в форму жилищных субсидий.

Фонд «Институт экономики города» принимает активное участие в разработке и внедрении системы адресных жилищных субсидий в России. В течение периода с 1994 и по 2000 гг. работы велись в содружестве с Urban Institute (USA) по линии технической помощи США (USAID), также в рамках проекта «Передача ведомственного жилищного фонда», финансируемого Всемирным Банком. Основными задачами, решаемыми в рамках этих проектов, были: разработка законодательства в сфере политики оплаты жилья и коммунальных услуг и социальной защиты населения, техническая помощь муниципалитетам, внедряющим программы жилищных субсидий, проведение обучающих курсов и семинаров, разработка методических материалов по

различным аспектам политики оплаты жилья и коммунальных услуг и социальной защиты населения.

Сегодня также эти задачи реализуются в рамках программы «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста», реализуемой Фондом «Институт экономики города» при поддержке USAID. В рамках проектов Всемирного Банка вопросы совершенствования программ жилищных субсидий на местном уровне рассматриваются в городах-участниках проекта «Передача ведомственного жилищного фонда», в проектах реконструкции систем водоснабжения и теплоснабжения. В рамках проекта Всемирного Банка «Реформирование региональных финансов» Фондом «Институт экономики города» в 2001 году осуществлен анализ эффективности системы льгот и субсидий в жилищной сфере на федеральном, региональном и местном уровнях в составе обзора бюджетных расходов на ЖКХ.

При очевидных успехах внедрения программы адресной социальной помощи населению в форме жилищных субсидий необходимо признать, что реализация в Российской Федерации данной программы сдерживается в настоящее время рядом серьезных проблем, в числе которых – проблемы совершенствования законодательства, финансирования, межбюджетных отношений, методологические проблемы.

Вероятно, наиболее серьезной методологической проблемой можно считать проблему, возникшую в связи с принятием Государственной Думой в начале 1996 года дополнений к Закону Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики». До 1996 года при предоставлении жилищной субсидии существовала прямая зависимость размера субсидии от дохода семьи. Согласно же вновь принятому "Закону..." появилось второе основание для начисления жилищной субсидии: расходы на оплату жилья и коммунальных услуг граждан, имеющих совокупный доход на одного человека, не выше установленного прожиточного минимума, не должны превышать 0,5 установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В этой ситуации размер компенсации определяется по одному из двух оснований:

1. предельно допустимая доля собственных расходов семьи на оплату социального стандарта жилья относительно ее совокупного дохода;
2. установленный предельный размер платежа для всех семей с доходами ниже прожиточного минимума.

Особенности нового порядка расчета размера жилищных субсидий могут быть наглядно представлены графически.

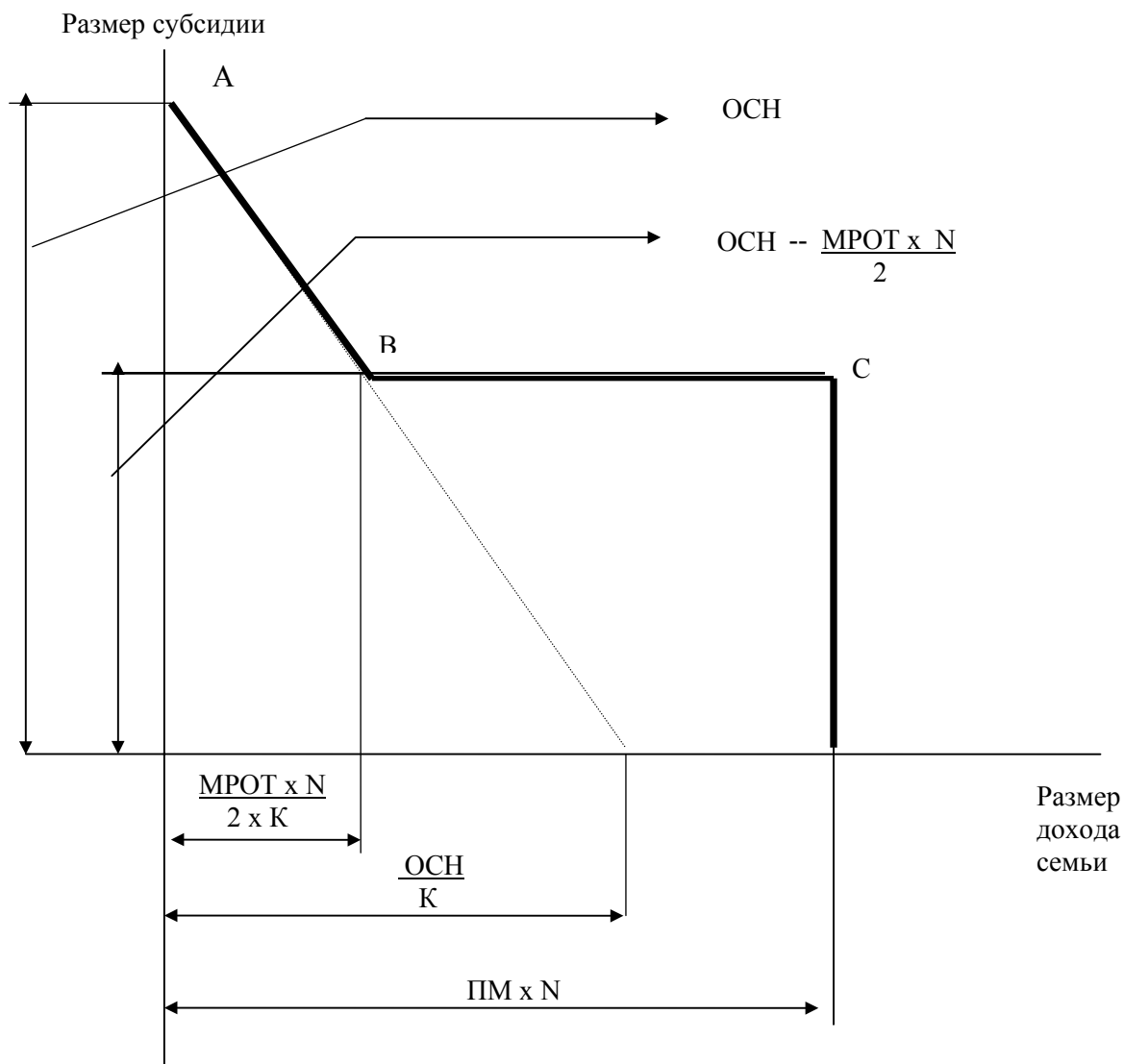


Рис.1 Расчет жилищных субсидий в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 18.06.96 № 707 и от 2.08.99 №887

ОСН – оплата социальной нормы площади жилья

МРОТ – минимальный размер оплаты труда

N – число членов семьи

K – предельная доля оплаты за ЖКУ в семейном доходе

ПМ – прожиточный минимум

Если на интервале АВ (основание 1) размер жилищной субсидии зависит от семейного дохода, то на интервале ВС (основание 2) размер жилищной субсидии одинаков вне зависимости от семейного дохода. Такой подход противоречит главным принципам оказания адресной социальной помощи, которая, в первую очередь, должна зависеть от дохода семьи.

Но самая неприятная ситуация возникает возле точки С, когда в случае доходов семьи чуть меньше уровня С размер жилищной субсидии будет достаточно большим, а в случае доходов семьи чуть больше уровня С субсидия будет равна 0. Тем самым нарушается другой важный принцип адресной социальной помощи - непрерывность.

Такая ситуация приводит к серьезным социальным последствиям, а также проблемам в работе служб жилищных субсидий, увеличивает вероятность фальсификации информации со стороны населения. С расширением программы жилищных субсидий негативное воздействие этих факторов резко возрастает. Такое положение существенно увеличивает бюджетные расходы на выплату жилищных субсидий и усложняет прогноз потребности в жилищных субсидиях. Из рисунка легко заметить, что резко возрастает как размер средней жилищной субсидии, так и количество семей, получающих право на предоставление субсидий, по сравнению с вариантом расчета субсидий исключительно по первому основанию.

В этом отношении показательна ситуация, возникшая после финансового кризиса августа 1998 года, когда изменение прожиточного минимума привело к росту получателей жилищных субсидий без изменения размеров оплаты жилищно-коммунальных услуг населением.

Регионы и муниципальные образования реагируют на сложившуюся ситуацию двумя способами:

1. рассчитывают жилищные субсидии только по первому основанию, мотивируя это отсутствием нормативно установленной методики определения прожиточного минимума;
2. не предусматривают в бюджете достаточных средств для предоставления жилищных субсидий по двум основаниям, что приводит к повторению ситуации со льготами на жилищно-коммунальные услуги, когда отсутствие бюджетного покрытия предоставленных льгот и жилищных субсидий превращается в выпадающие доходы предприятий жилищно-коммунального хозяйства. В целом по России бюджетные обязательства по жилищным субсидиям выполняются примерно на 60%, однако в ряде регионов перечисляется лишь 10-20% от суммы начисленных жилищных субсидий.

Есть и другие методологические проблемы в работе системы жилищных субсидий. Например, примерно в половине муниципальных образований России жилищные субсидии для семей, имеющих обеспеченность жильем ниже социальной нормы, рассчитываются, исходя из площади фактически

занимаемого жилья, а не из стандарта социальной нормы площади жилья, что приводит к занижению размера жилищной субсидии для таких семей. Серьезнейшей проблемой является проверка достоверности доходов потенциальных получателей жилищных субсидий.

Существенные проблемы заложены в сфере распределения полномочий по проведению жилищной политики между различными уровнями власти. В настоящее время порядок предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, как правило, утверждается субъектами Российской Федерации. Однако разработать единый универсальный документ, учитывающий специфику предоставления субсидий для муниципальных образований разного масштаба, практически невозможно.

Сами же субсидии устанавливаются для каждой конкретной семьи организацией, уполномоченной органом местного самоуправления. Нет единого порядка работы этих организаций, их структурного расположения и подчинения. В городах России встречаются различные варианты структурного расположения служб жилищных субсидий, которые имеют свои преимущества и недостатки, и пока, на наш взгляд, сложно признать какой-либо вариант оптимальным.

Важной идеологической подоплекой адресной социальной помощи населению в России является на сегодня следующее: хотя субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, предоставляемые в зависимости от дохода семьи, являются более прогрессивной формой распределения бюджетной поддержки, чем категориальные льготы или прямое субсидирование предприятий, перечисление бюджетных средств жилищно-коммунальным предприятиям осуществляется сегодня от имени граждан, но без их прямого участия. Основной идеей экономической реформы в этой сфере, предусмотренной проектом Подпрограммы реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса, является передача права распоряжения бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам – субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств.

Один из вопросов, находящихся в настоящее время в сфере внимания федерального правительства – создание системы, позволяющей гражданам принимать участие в распоряжении бюджетными средствами, которые в адресной форме выделяются на цели социальной поддержки. В рамках реализации подпрограммы «Реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» предполагается проведение в нескольких субъектах Российской Федерации эксперимента по внедрению системы персонифицированных социальных счетов граждан. В ходе эксперимента гражданам – получателям жилищных субсидий в кредитной организации (банке) будет открыт расчетный счет, на который из бюджета будет перечисляться жилищная субсидия. Средства будут иметь целевое назначение, т.е. могут использоваться только для оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Помимо перевода жилищных субсидий, социальные счета могут быть использованы и для перевода других видов бюджетных расходов в сфере ЖКХ. Так, например, региональные и муниципальные льготы населению по оплате жилищно-коммунальных услуг могут быть переведены в денежную форму с последующим перечислением на социальные счета при условии, что льготники будут оплачивать жилищно-коммунальные услуги по установленным ставкам и тарифам. Однако это пока представляет собой проблему, так как потребует внесения изменений в региональное законодательство и местные нормативные акты, регламентирующие предоставление таких льгот.

Переориентация финансовых потоков приведет к изменению системы ответственности за финансирование средств на погашение выпадающих доходов от предоставления жилищных субсидий предприятиям ЖКХ на население. Однако это не означает, что бюджет будет в меньшей степени ответственен за финансирование жилищных субсидий. Наоборот, бюджет будет отвечать за своевременное предоставление средств в полном объеме не перед предприятиями ЖКХ, а непосредственно перед гражданами – получателями субсидий. Такая мера позволит сделать бюджетные потоки в сфере ЖКХ более прозрачными.

Подготовка и проведение эксперимента требует решения целого ряда методических, правовых и организационных вопросов. Институциональное сопровождение эксперимента в регионах России будет вести несколько организаций, в том числе – Фонд "Институт экономики города". В числе задач, которые нам придется решать в ходе эксперимента - апробирование механизма использования системы социальных счетов, определение положительных и отрицательных результатов эксперимента, апробирование различных схем перечисления бюджетных средств на социальные счета граждан через кредитные организации и схем перечисления сумм субсидий с социальных счетов организациям ЖКХ. Важной задачей также является выявление норм федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, а также актов Банка России, отмена, изменение, дополнение и введение которых позволит более эффективно использовать систему социальных счетов.

Социальные нормативы потребления воды в России

Отрасль водоснабжения является одной из наиболее развитых отраслей коммунального хозяйства России. Задача обеспечения питьевой водой всего населения страны была в России решена еще при советской власти.

Даже в южных районах России, где вода как ресурс ограничена, питьевая вода подается по часам в течение 6 – 10 часов в сутки, но объем ее потребления не ограничивается.

На сегодня вода в России - это дешевый ресурс (во многом – из-за проблем в сфере тарифного регулирования). Стоимость воды для населения составляет менее 1 доллара с человека в месяц (по данным на ноябрь 2001 года в среднем по России – 0,83 доллара). В настоящее время население оплачивает примерно 60% от стоимости воды. Если бы население оплачивало полную стоимость водоснабжения, то плата за воду была бы меньше 2 долларов с человека в месяц, иначе говоря, семья из трех человек платила бы около 5 долларов в месяц. Если бедная семья не может позволить себе оплату воды, то, скорее всего, такая семья не может оплачивать и остальные коммунальные услуги; и причиной тому – низкие доходы семьи, а не дороговизна водоснабжения.

Нормативы потребления воды устанавливаются в российских городах органами местного самоуправления. Эти нормативы по разным городам находятся в пределах 200 – 400 литров в сутки на человека. В настоящее время при высокой степени доступности воды как ресурса ее экономия не является приоритетом государственной политики в области ресурсосбережения (проблемы с теплоснабжением в России гораздо острее). Доступность воды для нужд потребителей и ее невысокая стоимость также не стимулируют муниципалитеты к установлению более жестких ограничений на потребление воды, а население к ее экономии.

На сегодня установка и использование приборов учета потребления воды отдельными потребителями (поквартирных счетчиков) в масштабах России производится в редких случаях, поскольку окупаемость счетчика составляет 5 – 7 лет при низкой стоимости самого ресурса и дороговизне счетчиков.

В этой связи следует отметить, что установление ограничений потребления воды для семей с низкими доходами, которое наверняка потребует сложных технических решений (существующая система водоснабжения не позволяет устанавливать какие-либо ограничения для отдельных пользователей), скорее всего, окажется сложным, долгосрочным, дорогим и вряд ли окупающимся проектом. Эффект от таких решений может быть минимальным по сравнению с затратами.

Что касается социальной защиты малоимущих семей в сфере оплаты водоснабжения, то нашу точку зрения на эту проблему отражает действующая в России система предоставления адресных жилищных субсидий семьям с низкими доходами. Жилищные субсидии прямо зависят от дохода семьи и

предоставляются не на отдельные виды услуг, а на весь платеж за жилье и коммунальные услуги.