

## **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**

### **СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В СЕКТОРЕ ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ОЭСР**

**Анри Сметс**

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение .....	3
1.1 Общие положения .....	3
1.2. Определение цены на воду .....	3
ОЭСР .....	3
Европейский Союз.....	5
ООН.....	5
Другие форумы .....	5
1. 3. Полная окупаемость затрат и социальные исключения .....	6
2. Обзор мер социальной защиты потребителей воды в странах ОЭСР .....	7
2.1. Общий обзор национальных подходов .....	7
2.2. Общие меры .....	9
Улучшение системы управления отрасли .....	9
Общие налоги на услуги водоснабжения .....	10
Субсидирование отрасли водоснабжения .....	10
Перекрестное субсидирование между группами потребителей .....	11
Перекрестное субсидирование между городским и сельским населением .....	11
Двухступенчатый тариф для всех .....	11
Прогрессивный тариф, тариф со ступенчато растущими ставками для всех .....	12
Сокращение или отмена фиксированной платы .....	12
Бесплатное водоснабжение для всех .....	13
2.3. Специальные меры .....	13
Определение бенефициантов .....	13
2.3.1. Общая социальная помощь .....	14
Общая социальная помощь .....	14
Компенсации оплаты за воду в рамках общей социальной помощи .....	15
2.3.2. Тарифные меры .....	16
Социальный тариф .....	16
Учет социальных факторов при использовании прогрессивных тарифов .....	17
Сокращение налогов на воду для целевых групп .....	17
Сокращение тарифов на воду из колонок и других источников .....	17
2.3.3. Нетарифные финансовые меры .....	17
Водные чеки/талоны на воду .....	17
Списание долгов, фонды солидарности .....	18
2.3.4. Технические, социальные и правовые меры .....	18
Устранение утечек .....	18
Частое выставление счетов .....	19
Непосредственные контакты с потребителями .....	19
Минимальный уровень водоснабжения .....	19
Бесплатные колонки .....	19
Счетчики воды с предоплатой .....	19
Политика запрета на отключение потребителей .....	19
3. Оценка .....	20
4. Выводы .....	22
Приложение 1. Таблицы .....	24

# 1. Введение

## 1.1 Общие положения

Вода необходима для жизни, и она должна быть доступной для всех. Исторически именно так и было, когда население пользовалось водой из общественных источников или колодцев, сооруженных местными властями. Сегодня цены на воду постоянно растут, и их уже нельзя считать незначительным расходом в странах ОЭСР.

Прошлом политика обеспечения населения дешевой питьевой водой за счет щедрых государственных субсидий отрасли водоснабжения и канализации постепенно уступает место новой политике - политике установления цен на воду на уровне полной окупаемости затрат. Эта политика более эффективна экономически и позволяет использовать ресурсы более эффективно, помогая также при этом и сократить бюджетный дефицит. Однако, эти изменения приводят к тому, что бедным группам населения потребуется расходовать все большую часть своих доходов на оплату воды. **В данном документе рассматриваются различные методы, используемые странами ОЭСР, для оказания помощи бедным группам потребителей для оплаты услуг водоснабжения и канализации. При этом рассматриваются только те регионы, где уже имеются системы централизованного водоснабжения<sup>1</sup>.**

Вопрос цены на воду - это весьма эмоциональный вопрос, несмотря на то, что расходы на оплату услуг водоснабжения обычно представляют собой довольно скромную часть от общих расходов домохозяйств. Во Франции, стоимость потребления 40 литров воды в день на человека (такой объем воды необходим для удовлетворения основных потребностей) составляет примерно такую же сумму, что и цена одной сигареты. Для большинства людей эта сумма представляется незначительной, но на французских улицах по-прежнему можно встретить людей, подбирающих окурки. Таким образом, необходимы особые меры, чтобы обеспечить водоснабжением относительно небольшую часть всего населения, и принимаются новые законодательные меры, чтобы гарантировать доступ к воде для всех.

В странах ОЭСР не установлено какого-либо определенного количественного минимума водоснабжения, на который имеет право каждый гражданин. Однако, существуют и исключения, во Фландрии, например, установлена квота в 40 л. бесплатной воды на человека в день для малообеспеченных, а во многих странах установлен верхний предел бесплатного обеспечения водой в структуре тарифов (5 м.<sup>3</sup> в месяц). В Ирландии все домашние хозяйства имеют право на бесплатную воду без ограничений.

## 1.2. Определение цены на воду

### ОЭСР

На своей последней встрече на уровне министров, министры охраны окружающей среды стран ОЭСР приняли *Стратегию охраны окружающей среды для первого десятилетия 21 века*, в которой предусматривается следующая цель:

“обеспечить доступ к безопасной питьевой воде и адекватному уровню канализационных услуг **для всех**”.

Эта цель должна быть выполнена до 2010 г. за счет реализации «мероприятий на национальном уровне». Кроме того, страны ОЭСР договорились провести «оценку и выработать

---

<sup>1</sup> К странам ОЭСР с ограниченным доступом к услугам водоснабжения относятся Корея (92%), Мексика (86%) и Турция (83%).

подходы к решению социальных проблем, которые возникают в результате реализации политики по охране окружающей среды, в частности, последствия прекращения экологически неблагоприятных субсидий».

Основным принципом при определении цен на воду, который принят в ОЭСР согласно Рекомендации Совета ОЭСР 1989 г., является так называемый принцип «пользователь платит». В соответствии с этим принципом, пользователь услуг питьевого водоснабжения должен оплачивать все затраты на предоставление услуг водоснабжения и канализации, из чего (как минимум) следует, что субсидии на питьевую воду недопустимы.<sup>2</sup>

При утверждении этого принципа предусматривались некоторые исключения для защиты определенных групп потребителей. Тем не менее, ОЭСР потребовалось несколько лет, чтобы выработать четкую позицию по исключениям из принципа «потребитель платит» в области водоснабжения, которые обусловлены социальными соображениями.

При анализе деятельности по охране окружающей среды в странах-членах ОЭСР и в других странах, ОЭСР был рассмотрен вопрос о ценах на воду и были выработаны рекомендации по более широкому применению принципа «загрязнитель платит».

В частности, в 1998 г. ОЭСР были представлены следующие рекомендации для Российской Федерации:

- постепенно повышать цены на воду до уровня покрытия фактических затрат, учитывая при этом **соображения доступности цен, и**
- расширять применение приборов учета потребления воды

В 2000 г., на консультативной встрече в Алматы на уровне министров был сделан вывод<sup>3</sup>, что при реформировании существующей системы водоснабжения и канализации в ННГ потребуются соблюдать следующие принципы:

- Создать условия для финансовой устойчивости сектора водоснабжения и канализации, обеспечив при этом учет потребностей **малообеспеченных и уязвимых семей**
- При повышении тарифов для потребителей необходимо в полной мере учитывать **доступность цен**
- Существующие схемы субсидирования следует заменить целевой помощью для **малообеспеченных и уязвимых групп**

В ходе анализа деятельности по охране окружающей среды в Чешской Республике (1999 г.), рекомендации ОЭСР отмечают необходимость «продолжить реализацию мер по созданию такой структуры ценообразования, которая способствовала бы экономии воды и учитывала **социальные факторы**». При анализе ситуации в Венгрии (2000 г.), ОЭСР рекомендовала «пересмотреть и повысить цены на воду, в полной мере учитывая при этом экономическую эффективность, вопросы финансирования и **социальные задачи**». Для Мексики (1998 г.) и Турции

<sup>2</sup> Рекомендации Совета ОЭСР по политике в области управления водными ресурсами: интеграция, управление спросом и охрана грунтовых вод, 31 марта 1989 г. [C(89)12/FINAL]. В деятельности ОЭСР принцип «пользователь платит» используется с 1985 г. (см. доклад Pricing of water services, OECD, 1987, Prof. P. Herrington). Полный текст Рекомендаций приводится в книге: Water Resource Management, OECD, Paris, 1989. См. также Juhacz, Ferenc: Guiding principles for sustainable development in the developing countries в работе E. Dornmeyer ed., *Fair Principles for Sustainable Development*, E. Elgar, 1994; Henri Smets: Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles, *Anuario de direito do ambiente*, Lisboa, 1998; Compte-rendu des Thématiques de Riom, sept. 2000; *Lusiada*, 2001 (pp.465-502); *Revue Juridique d'Auvergne*, 2002, *Outil économique dans le droit international de l'environnement*, La documentation française, Paris, 2002.

<sup>3</sup> *Управление и инвестиции в секторе водоснабжения Новых независимых государств*, Материалы консультативной встречи на уровне министров финансов/экономики и охраны окружающей среды, Алматы, октябрь 2000 г., ОЭСР, 2001 г..

(1999 г.) было рекомендовано «обеспечить, чтобы цены в полной мере отражали экологическую стоимость (например, стоимость воды и энергии), учитывая при этом **особые потребности бедных групп**».

В конце первого цикла работ по анализу природоохранной деятельности, ОЭСР был сделан вывод, что основной политической проблемой является:

«обеспечение доступа **бедных групп** к услугам водоснабжения и канализации».

## **Европейский Союз**

В рамках ЕС принцип «пользователь платит» был введен Рамочной директивой по воде (2000 г.) в виде «принципа полной окупаемости затрат». При этом предусматривался ряд исключений, включая исключения, связанные с социальными факторами. Одновременно с этим, ЕС было утверждено одно исключение, позволяющее Ирландии предоставлять питьевую воду бытовым потребителям бесплатно. Это исключение могло бы также распространяться и на другие страны ЕС, многие из которых до сих пор не требуют, чтобы потребители полностью оплачивали затраты на услуги питьевого водоснабжения.

## **ООН**

В соответствии с Дублинским заявлением и Докладом конференции по воде и окружающей среде (1992 г.),

*«Прежде всего необходимо признать фундаментальный принцип, о том что **все люди должны иметь доступ к чистой воде и услугам канализации по доступной цене**»*

Аналогичные представления содержатся и в Повестке дня на 21 век, принятой в 1992 г.

Впоследствии, в рамках ООН, и особенно в деятельности Всемирного банка, предпринимались активные усилия для расширения применения принципа «пользователь платит» в области питьевого водоснабжения и отмене соответствующих субсидий.

В 1998 г., Комиссия ООН по устойчивому развитию обсудила принцип «пользователь платит» и приняла решение, в соответствии с которым:

*«предприятиям водоснабжения или государственным органам следует постепенно перейти к полной окупаемости затрат, учитывая при этом особенности ситуации в каждой отдельной стране. В некоторых странах потребуются прозрачные субсидии для поддержки отдельных групп населения, особенно для бедных»*

Такое решение обосновывалось следующими соображениями: *«Переход к полной окупаемости затрат за счет предоставления гарантий коммерческой и управленческой автономии служб водоснабжения является одним из важнейших элементов финансовой устойчивости»*. В то же время, у многих стран вызывают озабоченность социальные последствия применения принципа «пользователь платит».

## **Другие форумы**

В ходе работы Второго всемирного водного форума (Гаага, март 2000 г.), на конференции на уровне министров было принято решение: «переходить к таким ценам на услуги водоснабжения, которые отражают затраты на предоставление этих услуг». Кроме того, была достигнута договоренность, что:

*«В рамках этого подхода следует учитывать необходимость обеспечения справедливости и удовлетворения элементарных потребностей бедных и уязвимых групп».*

Необходимо подчеркнуть, что в этом решении была поставлена задача «переходить», а не использовать сразу политику установления цен на уровне полной окупаемости затрат. Кроме того, рекомендуется учитывать приемлемость цен на воду для бедных групп.

### **1. 3. Полная окупаемость затрат и социальные исключения**

Поскольку принцип «пользователь платит» является сейчас общепризнанным принципом ценообразования в секторе водоснабжения, сначала необходимо будет отказаться от остающихся субсидий на эксплуатационные и ремонтные расходы, а впоследствии и от субсидий на новые инвестиции (замена существующих сетей и строительство новых сетей или станций очистки стоков). Связанное с этим увеличение цен на услуги водоснабжения будет дополняться также и повышением цен, связанным с требованием улучшенной очистки сточных вод, а также, возможно, и за счет более высоких налогов на услуги водоснабжения и канализации, с целью учета истощения ресурсов и экологического ущерба (полная интернализация затрат). Таким образом, в ряде стран ОЭСР цены питьевую воду должны будут увеличиться в два, а то и в четыре раза. Вода, стоимость которой ранее составляла лишь ничтожно малую часть в структуре семейных расходов, может стать неприемлемо дорогой для бедных групп населения.

Как отмечал Ронни Касрилс - министр водного и лесного хозяйства ЮАР - "Проблема состоит в том, что когда мы пытаемся внедрить полную окупаемость затрат, многие малообеспеченные граждане не могут платить. Наш моральный долг - сделать так, чтобы обеспечить минимально необходимый уровень снабжения безопасной водой для всех граждан ЮАР, или, по крайней мере, для тех, кто не может себе позволить платить за нее". Это замечание справедливо для значительной части населения ЮАР, но оно также справедливо и для некоторых стран ОЭСР, для небольшой части населения.

Во всех странах ОЭСР, наибольшую озабоченность повышение цен на воду вызывает у тех групп населения, для которых плата за воду является значительной величиной по сравнению с их доходами. В Великобритании, например, наиболее бедные 5% населения расходуют на воду более 5,6% своих доходов, а 1% самых бедных граждан расходуют на воду более 10,5 % своих доходов (при этом, средний гражданин расходует на воду лишь 1,3% от своих доходов). В случае увеличения цен на воду вдвое, это будет означать, что средний гражданин должен будет снизить свой уровень потребления на 1,3%, в то время как представитель группы очень бедных должен будет сократить свой уровень потребления на 10,5% из-за повышения цен на воду. Совершенно очевидно, что эти социальные последствия очень сильно отличаются.

Количество бедных в странах ОЭСР, т.е. количество людей с доходами ниже 50% от среднего уровня доходов, колеблется от нескольких процентов населения до менее чем 20%.<sup>4</sup> Можно предположить, что среди представителей этих групп населения наиболее бедные слои будут нуждаться в финансовой помощи для оплаты услуг водоснабжения при введении такого уровня цен на эти услуги, который соответствовал бы уровню полной окупаемости реальных затрат. Такая группа может составлять от одной трети до одной шестой части от общего числа бедных граждан, для которых цена на воду представляет собой значительную часть их реальных доходов. В странах Западной Европы (Германия, Голландия, Швеция), процент постоянно бедных граждан ниже 2%, но в Великобритании он достаточно высок - 6%.

---

<sup>4</sup> Турция - 16%; Соединенные Штаты - 17% (из них 4,6% относятся к постоянно бедным). Исключением в этом отношении является Мексика, где 22% населения имеет низкие доходы. В Турции 2,4% населения имеют доходы ниже уровня в 1 доллар США в день (с учетом паритета покупательной способности), а в Мексике - 12,4% (UNDP, *Human Development Report*, 2001).

В данном докладе рассматривается вопрос о том, **как смягчить воздействие повышения цен на воду для тех групп населения, которые не могут платить за потребляемую ими воду.** Обоснованием для такого подхода является тот факт, что вода абсолютно необходима для жизни и большинство правительств стремится обеспечить доступность воды для всех, либо в силу политических соображений, либо исходя и принципа, что все граждане имеют право на воду.<sup>5</sup>

После обзора опыта разных стран, в докладе рассматриваются меры, которые могут распространяться на всех потребителей, а также целевые меры, рассчитанные на то, чтобы сделать воду более доступной для бедных групп населения.

## **2. Обзор мер социальной защиты потребителей воды в странах ОЭСР**

### **2.1. Общий обзор национальных подходов**

В странах ОЭСР, органы государственной власти законодательно обязаны обеспечить население услугами водоснабжения и канализации, либо самостоятельно, либо в партнерстве с частным сектором. Соответственно, были созданы государственные и полугосударственные коммунальные компании, которые являются естественными монополиями на территориях обслуживания, выделенных этим компаниям органами государственного управления (один или несколько муниципалитетов). В большинстве стран ОЭСР инфраструктура водоснабжения и канализации до сих пор принадлежит государству, а частный сектор лишь выполняет обязанности по управлению государственными службами (компаниями). Во всех странах ОЭСР компании водоснабжения обязаны отчитываться перед государственными органами, и отвечают за должную работу систем водоснабжения и канализации. Поскольку эти компании являются естественными монополиями, они не могут устанавливать цены на свои услуги без предварительных консультаций с вышестоящими органами, в соответствии с действующими законами, подзаконными актами и договорами.

Стандарты качества воды устанавливаются национальными законами, законодательством ЕС или документами ВОЗ. Компании водоснабжения должны соблюдать эти стандарты и обязаны обеспечить универсальность обслуживания (непрерывность предоставления услуг, всеобщий охват, равенство потребителей, соответствие местным условиям, социальная интеграция). Поскольку в соответствии с законодательством ЕС питьевое водоснабжение относится к «услугам общих экономических интересов», на них не распространяются обычные торговые законы и эти услуги могут субсидироваться<sup>6</sup>.

Поскольку цены на воду в большинстве случаев установлены на низком уровне, потребители склонны оказывать высокое давление на водные ресурсы. При этом, однако, потери

---

<sup>5</sup> Этот вопрос более подробно рассматривается в следующих работах автора данного доклада:

- a) "Implementing the right to drinking water in OECD countries" - доклад на Семинаре ОЭСР по взаимосвязи социальных и экологических проблем Материалы семинара опубликованы - см документ ОЭСР ENV/EPOC/GEF(99)13, OECD, 1999. Документ размещен в Интернете [http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gef\(99\)13](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gef(99)13), существует на русском языке
- b) "Mise en oeuvre du droit à l'eau potable dans les pays de l'OCDE", rapport présenté au Séminaire de l'OCDE sur l'interface social/environnement, OCDE, Paris, 1999 (Документ размещен в Интернете: [www.cartel.oieau.fr/a\\_propos/fpropos0201.htm](http://www.cartel.oieau.fr/a_propos/fpropos0201.htm))
- c) "Le droit à l'eau potable", *L'eau au XXIe siècle*, Futuribles, Paris (2000).
- d) "L'eau et les pauvres", *Environmental Policy and Law*, Vol.30, p.125 (June 2000). (имеется перевод на русский язык).
- e) "Observations on the right to water as a human right", Документ размещен в Интернете: [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/cc44adbac8d8c3c2c125694c00520ba6?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/cc44adbac8d8c3c2c125694c00520ba6?Opendocument)
- f) "The right to water as a human right", *Environmental Policy and Law*, Vol.30, N°5, pp.248-250 (2000).
- g) "Le droit à l'eau", AESN, Paris, 2002 (готовится к печати).

<sup>6</sup> Однако в связи с недавно принятым Дохским соглашением, такое положение может измениться.

для экономической эффективности и эффективности использования ресурсов, связанные с низкими ценами в сфере питьевого водоснабжения, относительно невелики - это связано с незначительной эластичностью цен и относительно небольшой величиной пропорциональных затрат в секторе водоснабжения и канализации. В большинстве стран с переходной экономикой резкого снижения потребления воды в 1990-е годы не произошло, несмотря на резкое повышение цен. Например, в Чешской Республике, бытовое потребление воды сократилось с 137 л. на человека в день в 1993 г. до 109 л. на человека в день в 1999 г., хотя одновременно с этим сократилось и потребление продуктов питания, особенно говядины, животных жиров и молочных продуктов. Аналогичные тенденции наблюдались и в Восточном Берлине, где снижение потребления воды также можно связать с повышением цен на воду (с применением счетчиков воды), а также с общим спадом в местной экономике.

Услуги водоснабжения и канализации оплачиваются налогоплательщиками за счет прямых субсидий государственным коммунальным компаниям или государственным службам, услуги которых напрямую потребителями не оплачиваются (например, государственные службы очистки стоков), а также за счет пользовательской платы. Служба водоснабжения и канализации, которая получает субсидии и плату пользователей, стремится обеспечить баланс своих расходов и доходов. При проблемах с финансированием служб водоснабжения и канализации они не могут обеспечить надлежащее техническое обслуживание трубопроводных сетей, увеличиваются потери воды, качество воды снижается, и начинаются перебои с подачей воды потребителям. Подобная ситуация наблюдалась в нескольких менее развитых странах-членах ОЭСР, при этом потери воды превышали 30%. Но сейчас ситуация улучшается. Остающиеся проблемы в этой области связаны в основном с загрязнением воды.

Во многих странах ОЭСР счета на воду выставляются по показаниям счетчиков потребления, и это также способствовало экономии водных ресурсов (например, сокращение потребления на 10%), даже если население в целом имеет весьма отдаленное представление о ценах на воду и об объемах потребляемой воды. При этом во многих странах или городах счетчики воды или не используются вообще, или же ими оснащены лишь немногие потребители (например, в Великобритании, Канаде, Новой Зеландии, Дании, Исландии, Ирландии, Норвегии). Кроме того, в некоторых странах лишь небольшая часть многоквартирных домов оснащена индивидуальными счетчиками (как, например, во Франции). В таких случаях у потребителей нет особых стимулов для снижения уровня потребления. Следует отметить, что недостаточное использование счетчиков воды может объясняться экономическими соображениями (по меньшей мере для уже находящихся в эксплуатации жилых домов), поскольку экономия за счет снижения потребления воды не обязательно окупит затраты на установку и эксплуатацию счетчиков. Поэтому в Ирландии не устанавливают счетчики воды в новых домах, а в Англии внедрение счетчиков воды проходит очень постепенно. С другой стороны, во Франции все новые дома должны сейчас обязательно оснащаться индивидуальными счетчиками воды.

Счета за воду обычно включают два компонента: фиксированную плату и переменную плату в зависимости от потребления (вместо этого, могут использоваться коэффициенты, такие как площадь жилья, его кубатура или количество проживающих лиц). Величина фиксированной платы обычно зависит от диаметра трубы (т.е. от потенциального потребления) и может быть довольно серьезной величиной для малообеспеченных пользователей. Ставка цены на воду может быть постоянной, а может и увеличиваться/уменьшаться пропорционально объему потребленной воды (прогрессивное ценообразование). Кроме того, структура цен может зависеть от социально-экономического статуса пользователей (так называемый социальный тариф).

Все страны ОЭСР стремятся обеспечить универсальный доступ к воде для всех граждан - т.е. обеспечить, чтобы потребители не расходовали на оплату воды слишком высокую долю от своих доходов (доступность цен). Поскольку цены на воду серьезно отличаются как в пределах отдельных стран (до семи раз во Франции), так для различных стран (до десяти раз), проблема приемлемости цен по-разному затрагивает различные страны ОЭСР. Аналогично, столь же серьезные различия наблюдаются и для уровня бедности (в пределах Франции, например, эти



отличия достигают семикратной величины). Наиболее серьезно цены на воду затрагивают интересы отдельных бедных групп, таких как цыгане в странах Центральной Европы или неевропейские трудовые мигранты в странах Западной Европы.

Для обеспечения приемлемых цен на услуги водоснабжения используются следующие методы:

1. поддержание цен на воду на низком уровне, т.е. ниже реальной стоимости;
2. предоставление общей финансовой помощи бедным группам населения;
3. установление льготных цен на воду для определенных категорий потребителей;
4. выплата целевой помощи людям, которые не могут оплатить свои счета за воду;
5. предоставление определенного объема воды бесплатно.

Первый метод обходится весьма дорого, поскольку он распространяется на значительную часть всех расходов на водоснабжение в стране. Второй метод тоже связан с серьезными затратами, поскольку он направлен на борьбу с нищетой в целом, а не только на оказание помощи при оплате услуг водоснабжения. По сравнению с первыми двумя методами, остальные методы требуют относительно скромных затрат.

Применение этих методов финансируется за счет средств налогоплательщиков (общая финансовая помощь бедным группам, семейные субсидии, субсидирование сектора водоснабжения) или же за счет других категорий потребителей (перекрестное субсидирование). Это помогает обеспечить, чтобы плата за воду не достигала существенной величины в структуре общих расходов семей. Для применения некоторых из этих методов требуется установка индивидуальных счетчиков потребления.

Эти методы могут быть связаны с большими административными расходами, в тех случаях, когда требуется определить потенциальных бенефициантов (бедные или незащищенные группы населения), чтобы оказать им помощь. Механизм определения бенефициантов должен быть простым, так как в противном случае на определение нуждающихся будет истрчено больше денег, чем собственно на оплату их счетов за воду. К счастью, во многих странах учетом нуждающихся занимаются социальные службы (получатели социальных пособий в связи с низкими доходами или по семейным обстоятельствам). Использование таких списков может позволить избежать «утечек», т.е. выплаты пособий тем потребителям, которые в состоянии платить за воду самостоятельно.

## **2.2. Общие меры**

Чтобы улучшить доступ к питьевой воде для всех бытовых потребителей, правительства стран ОЭСР осуществили ряд общих мер, которые описаны ниже. Некоторые из этих мер могут требовать весьма серьезных затрат, и большая часть этих затрат идет на пользу тех граждан, у которых нет никаких трудностей оплатить свои счета. Существует общая тенденция к реализации принципа «пользователь платит». Некоторые правительства, которые поддерживали принцип «никаких субсидий», могут выступить в пользу субсидий при принятии решений об повышении качества очистки стоков, поскольку они стремятся избежать резкого повышения цен на услуги водоснабжения. Именно так произошло недавно в Шотландии.

## **Улучшение системы управления отрасли**

Первым методом для снижения цен является обеспечения должного управления службами водоснабжения, предотвращение незаконных выплат, снижение потерь воды, устранение незаконно подключенных потребителей и отмена необоснованных льгот, обеспечение собираемости платежей за воду, предотвращение незаконных платежей или необоснованных доходов и т.д. Этому способствует также обеспечение прозрачности деятельности коммунальных

компаний, участие общественности и независимый контроль за деятельностью коммунальных компаний.

## **Общие налоги на услуги водоснабжения**

Самым простым способом для снижения цен на услуги водоснабжения является снижение налогов, которыми облагаются услуги водоснабжения, таких как налог с продаж, налог на добавленную стоимость, налог на сброс стоков, налог на забор воды, налог за использование государственной собственности (трубопроводные сети), а также других налогов, которые с водоснабжением напрямую не связаны (налоги для удаления отходов, строительства плотин и каналов, а также налоги для финансирования других государственных расходов). Обоснованием для этих мер служит то, что вода - это жизненно необходимый ресурс, который должен облагаться НДС по минимальной ставке. Этот способ используется в большинстве стран ОЭСР.

## **Субсидирование отрасли водоснабжения**

Наиболее распространенным методом, который используется в настоящее время для снижения цен на услуги водоснабжения, является безвозвратное финансирование правительством инвестиций в национальный сектор водоснабжения и канализации (при этом коммунальные компании и муниципалитеты не должны возмещать эти расходы), или же предоставление муниципалитетам и коммунальным компаниям грантов для финансирования инвестиций в системы водоснабжения и канализации. Аналогичных результатов можно добиться и при помощи льготных кредитов

В большинстве стран ОЭСР по-прежнему используются значительные субсидии для сферы очистки стоков, которые заметно превышают субсидии для инвестиций в сфере водоснабжения. В Канаде, например, на долю субсидий приходится 1,2 млрд. из общей суммы затрат на водоснабжение и канализацию в 4,5 миллиарда канадских долларов. В Италии за счет средств государственного бюджета оплачивается 70% инвестиций, а в Испании - 50%.

Кроме того, правительства или муниципалитеты могут субсидировать эксплуатационные расходы и расходы на обслуживание. От субсидий такого рода постепенно отказываются в тех странах ОЭСР, в которых были приняты законы, запрещающие муниципалитетам субсидировать сектор водоснабжения и канализации (во Франции, например, расходы на водоснабжение и канализацию отделены от общих государственных расходов, а в Великобритании водоснабжение было полностью приватизировано). Соответственно, потребители Франции оплачивают 90% текущих затрат на услуги питьевого водоснабжения (т.е. при этом игнорируются масштабные субсидированные инвестиции в сектор в прошлом). И наоборот, в Мехико, субсидии местных органов власти покрывают более 88% текущих затрат на услуги водоснабжения.<sup>7</sup>

Снижение цен на услуги водоснабжения для всех означает, что более обеспеченные семьи окажутся в большем выигрыше, не имея на то особых социальных или экономических оснований. Подобные перекосы устраняются, если большую часть бенефициантов составляют представители бедных групп населения (или нуждающиеся сообщества).

Отмена всех субсидий может привести к серьезному повышению цен (см. Таблицу 1, где приводятся данные о росте цен при использовании принципа полной окупаемости затрат). Такое повышение больше всего затронет бедные группы населения в относительном выражении, но в абсолютном выражении наибольшие потери понесут богатые потребители. Такие соображения

---

<sup>7</sup> Несмотря на повышение цен на услуги водоснабжения, лишь немногие страны ОЭСР смогли обеспечить полную окупаемость эксплуатационных затрат и затрат на обслуживание, не говоря уже о внешних затратах (экологические и социальные) - см. документ ОЭСР: Household Water Consumption, ENV/EPOC/WPNER(2001)15

могут поощрять политиков к сохранению крупных субсидий на услуги водоснабжения в силу политической значимости проблемы.

### **Перекрестное субсидирование между группами потребителей**

Во многих странах мелкие потребители платят по более низким тарифам, чем крупные (см. далее - прогрессивный тариф), а бытовые потребители платят меньше чем многие коммерческие или промышленные потребители. Это могут делать прямо или косвенно - за счет повышения тарифа с ростом объемов потребления. Например, промышленные потребители в Чешской Республике, Кореи и Мексике платят за воду по более высоким тарифам. Если установить эти тарифы на слишком высоком уровне, то промышленные пользователи предпочтут перейти на самостоятельное водоснабжение, а не субсидировать бытовых потребителей. Перекрестное субсидирование обычно отвечает интересам сельского хозяйства, которое не оплачивает в полной мере затраты на контроль загрязнения и гидротехнический контроль, а также дополнительные затраты, связанные с очисткой воды для бытового потребления (очистка от пестицидов и нитратов).

Перекрестное субсидирование используется почти во всех странах ОЭСР и лишь в немногих странах его удается избежать (например, в Австралии). Перекрестное субсидирование не поощряется ОЭСР и другими международными организациями, поскольку оно связано с искаженными экономическими сигналами (промышленность расходует слишком много средств на сокращение потребления воды, а сельское хозяйство потребляет избыточное количество воды, поскольку для него цена на воду невелика). Но подобные критические замечания справедливы только для такого случая, когда исходная цена установлена на оптимальном уровне. Так как это условие соблюдается далеко не всегда, повышение цен на воду для промышленности может приблизить цену к оптимальному уровню, т.е. может оказаться экономически эффективным. И наоборот, заниженные цены на воду для орошения приводят к чрезмерному использованию воды, а этого следует избегать, поскольку подобные субсидии негативно влияют на окружающую среду. Рамочная директива ЕС по воде предусматривает постепенный отказ от субсидий, но предусматривает также и многочисленные исключения.

### **Перекрестное субсидирование между городским и сельским населением**

Население, которое проживает на территории, где местные условия требуют дорогостоящих инвестиций в системы водоснабжения, обычно получают частичное финансирование за счет других потребителей. Во Франции такая территориальная взаимопомощь реализуется через специальный фонд (150 миллионов франков в год), который финансируется за счет налога на игры на скачках и налога на потребление воды. В Венгрии из национального бюджета предоставляется помощь для сокращения географической разницы в цене тем коммунальным предприятиям, где себестоимость воды особенно высокая.

В нескольких департаментах Франции в Великобритании, где преобладают частные водные компании, вода продается по единой цене. Такие же меры предполагается ввести в Валлонии, и уже введены при расширении системы централизованного водоснабжения в бедных пригородах (новые абоненты платят такую же цену, что и другие потребители).

Рамочная директива Европейского союза по воде предполагает исключение из правила полной окупаемости затрат для отсталых регионов.

### **Двухступенчатый тариф для всех**

Очень малые потребители (т.е. потребители, подсоединенные к трубе малого диаметра) могут платить по очень низкому тарифу за первый минимальный объем, или блок потребленной воды. Таким образом, эти потребители субсидируются за счет других, объем потребления которых

превышает этот минимальный уровень. Для применения этого метода обычно требуются счетчики воды. В качестве альтернативы, при отсутствии счетчиков можно установить небольшую фиксированную плату для потребителей, у которых имеется лишь несколько кранов, и выставить гораздо более высокие счета лицам, которые предположительно потребляют больше воды.

Изучение потребления воды домохозяйствами показало, что объем потребления примерно пропорционален количеству членов семьи (т.е. в данном случае нет экономии за счет масштабов), объему жилой площади (эффект уровня доходов) и установленному сантехническому оборудованию (также эффект уровня доходов). В Венгрии уровень потребления воды в 2,2 раза выше среди граждан в первом дециле шкалы доходов по сравнению с потребителями в последнем дециле, при доходах в 5,4 раз ниже.

Двухступенчатый тариф обычно покрывает лишь небольшую часть потребления воды средней семьей, обычно такой тариф на 50% ниже средней цены на воду. Например, такой тариф может устанавливаться на первые 15 м<sup>3</sup> воды на человека в год при среднем уровне потребления в 45 м<sup>3</sup>, или на 30 м<sup>3</sup> воды на семью при среднем уровне потребления в 120 м<sup>3</sup> в год.

Введение двухступенчатого тарифа может привести к повышению цен на воду сверх минимального объема до 33% (в зависимости от объема предоставляемых таким образом скидок). Это может заставить крупных потребителей сокращать потребление или искать другие источники воды. Компании водоснабжения не любят этот подход, так как потребители считают, что коммунальная компания повышает цены, тогда как на самом деле она просто перераспределяет тот же общий объем затрат и перекладывает эти затраты на потребление сверх минимального уровня.

### **Прогрессивный тариф, тариф со ступенчато растущими ставками для всех**

Если используется учет потребления воды и если ставки платы увеличиваются с ростом объемов потребления (различные удельные цены для различных объемов), то малые потребители платят за 1 кубометр воды гораздо меньше чем крупные потребители. Это соответствует перекрестному субсидированию малых потребителей за счет крупных. Такой подход может создать серьезные стимулы для крупных потребителей к снижению потребления. Они, например, могут собирать дождевую воду или использовать индивидуальные колодцы для полива.

Прогрессивные тарифы используются в Брюсселе, Валлонии, странах Южной Европы, Японии, Корее, Мексике и т.д. Такая система позволяет обеспечить дешевой водой малых потребителей и поощряет экономное использование воды. Тарифные ставки для высоких и низких объемов потребления могут отличаться в 10 раз. При этом, однако, для обеспечения уровня тарифов близкого к оптимальному наиболее высокая удельная цена должна быть ниже уровня долгосрочных предельных затрат (включая затраты, связанные с истощением ресурсов и экологический ущерб). Поскольку услуги водоснабжения часто субсидируются, это условие вполне выполнимо.

### **Сокращение или отмена фиксированной платы**

Высокие фиксированные платежи препятствуют бедным группам населения получить доступ к услугам водоснабжения. Среднегодовые фиксированные платежи и плата за обслуживание (плата за подключение, авансовые платежи и т.д.) можно сократить или вообще отменить, что можно компенсировать повышением тарифных ставок в зависимости от объема потребления. Этот метод позволяет сократить цены для малых потребителей. В Венгрии, Чешской Республике, Берлине и Марселе фиксированная плата не используется. Во Франции новая система оплаты за воду направлена на то, чтобы сократить фиксированные платежи до минимума.

## **Бесплатное водоснабжение для всех**

В Ирландии все бытовые потребители получают воду бесплатно. Как ни удивительно, но потребления воды в этой стране остается на вполне разумном уровне. Во многих странах ОЭСР учет потребления воды не производится, в результате ее граничная цена ничтожно мала.

В некоторых других регионах, например, во Фландрии, определенный минимальный объем воды потребители могут получать бесплатно, но они платят дополнительный налог на очистку канализационных стоков. Отсутствие платы за минимальный объем потребления приводит к повышению тарифов оплаты за потребление сверх установленного лимита, что способствует сокращению потребления воды.

Традиционно, местные власти поддерживают бесплатное водоснабжение при помощи системы общественных колонок. Если вода в этих колонках отсутствует из-за перебоев в водоснабжении, то местные власти обычно обеспечивают временное бесплатное водоснабжение за счет привозной воды (водовозы, вода в бутылках и т.д.)

### **2.3. Специальные меры**

Меры, которые описываются далее, рассчитаны на то, чтобы помочь бедным группам населения в целом (социальные выплаты), или на то, чтобы помочь людям, для которых вода недоступна по цене. Эти меры дополняют описанные выше общие меры и (за исключением социальных выплат, которые могут быть достаточно велики) не связаны с серьезными затратами. Целевая помощь в области водоснабжения охватывает лишь немногих потребителей, предоставляется лишь в определенных случаях и распространяется на небольшие объемы потребления. В то же время, количество потенциальных бенефициантов может увеличиться при повышении цен на услуги водоснабжения, особенно в тех странах, которые приступят к реализации принципа «пользователь платит».

Определение бенефициантов системы социальных выплат или целевых мер помощи - задача непростая и связана с рядом политических проблем и проблем социального равенства. Этим обычно занимаются органы государственной власти, стремящиеся обеспечить равные возможности для потребителей на всей территории страны. Компании водоснабжения редко сталкиваются с необходимостью определения того, является ли то или иное лицо достаточно бедным, чтобы претендовать на предоставление помощи в той или иной форме.

### **Определение бенефициантов**

Определение бенефициантов системы конкретных мер социальной помощи - задача сложная и дорогостоящая, если ранее такая работа не проводилась органами социальной защиты для других целей. При отсутствии консенсуса по вопросу отбора потенциальных бенефициантов возможны серьезные проблемы, поскольку многие нуждающиеся могут оказаться неохваченными. Это особенно справедливо для ситуаций, когда доля малообеспеченного населения достаточно высока.

Правительства стран ОЭСР определили конкретные группы населения, которым следует предоставлять определенную социальную помощь в целом<sup>8</sup> или же следует обеспечить льготный доступ к услугам водоснабжения/льготную оплату.

К общим категориям потенциальных бенефициантов для целевых мер помощи в области водоснабжения относятся:

---

<sup>8</sup> Например, люди с чистыми доходами ниже 425 евро в месяц (минимальный заработок в 1080 евро в месяц и средние расходы на услуги водоснабжения в 14 евро на человека в месяц).

1. граждане с низкими доходами (Франция); граждане, зарегистрированные местными социальными службами как нуждающиеся в социальной помощи (Бельгия); безработные
2. инвалиды (Франция, Фландрия)
3. пенсионеры (Австралия, Барселона, Фландрия, Великобритания)
4. многодетные семьи (Люксембург, Барселона, Великобритания)
5. граждане, нуждающиеся в повышенном потреблении воды по медицинским показаниям (Великобритания)
6. представители коренных народов (Мексика)
7. благотворительные организации (Португалия)

Не существует установленного уровня цены, после которого вода считается экономически недоступной. Как будет указано далее, льготы по оплате за воду предоставляются потребителям, которые платят более 3-5% доходов за воду. Как правило, при определении права на получение водных льгот проводится оценка доходов. Потенциальные бенефицианты должны обращаться в компании водоснабжения с просьбами о предоставлении льгот по оплате за воду, но при этом они должны представить свидетельства от соответствующих государственных органов, подтверждающие право на такие льготы. Компании водоснабжения предпочитают оставлять задачу определения потенциальных бенефициантов за государственными органами или местными службами социальной защиты. В некоторых странах, например в Испании (Барселона), бенефицианты теряют право на льготы, если потребляют слишком много воды (в кубометрах на человека).

Поскольку в странах ОЭСР доля потенциальных бенефициантов редко превышает 21% населения, а величина льгот для малообеспеченных редко превышает одну треть от средней величины водопотребления, общие затраты на меры целевой поддержки обычно ниже 7% от стоимости услуг водоснабжения. Такая ограниченная финансовая помощь не оказывает существенного воздействия на ценообразование, эффективность использования воды и других ресурсов.

Бедные группы населения могут получать общее социальное пособие или же могут платить за воду по льготному тарифу, кроме того, на них могут также распространяться нетарифные, технические, социальные или правовые меры.

### **2.3.1. Общая социальная помощь**

#### **Общая социальная помощь**

Во всех странах ОЭСР социальные службы выплачивают малообеспеченным гражданам пособия по бедности - это может рассматриваться как гражданское право (например, во Франции) или как помощь, предоставляемая в конкретных случаях. Существуют разнообразные формы социальных пособий, такие как общее социальное пособие, гарантированный минимальный доход, дополнительные пенсионные выплаты, жилищные пособия и т.д. Такие прямые денежные выплаты могут составлять значительную часть общих доходов малообеспеченных граждан (до 100%) и должны позволить им оплачивать счета за воду (естественно, они не истратят эти средства на другие цели). В тех странах, где существуют мощные программы социальной помощи, особой помощи для оплаты услуг водоснабжения может и не потребоваться, поскольку в случае возникновения опасности отключения потребителей от водоснабжения система социальной защиты будет предпринимать соответствующие меры.

Поскольку расходы на оплату услуг водоснабжения составляют относительно небольшую часть от общих расходов на коммунальные услуги, включая отопление, электричество и газ (как правило, менее 5 процентов), величина социальных пособий не зависит от цен на воду. При этом

существуют и некоторые исключения: в Финляндии, например, в структуре жилищных пособий учитываются фактические расходы на потребление определенного объема воды.

Во Франции, уровень жилищных пособий достаточно велик, чтобы оплатить большую часть арендной платы, но эти пособия выплачиваются непосредственно домовладельцам. Вследствие этого существует возможность неуплаты за водоснабжение, телефон и электричество. Каждая коммунальная компания получает компенсации за свои услуги отдельно и на них распространяются различные ограничения в силу социальных соображений. Бедные граждане имеют право на льготную оплату за телефон. Запрещено отключать потребителей от электроснабжения, кроме того, потребителям разрешается отсрочка при оплате счетов за воду и телефон. Вскоре будут введены в действие специальные социальные тарифы для электроэнергии, а Парламент рассматривает сейчас вопрос о введении специального социального тарифа для услуг водоснабжения. Общее количество бенефициантов всех этих мер достигает 4% населения страны (максимум), а общая сумма связанных с ними расходов скорее всего не превысит 1% от оборота.

В таких странах как Венгрия, жилищные пособия рассчитываются на основе разницы между фактическими расходами на жилье, отопление, электроэнергию и воду и установленной долей от доходов (например, 35%). В этом случае, повышение цен на воду не окажет воздействия на бедные группы населения, поскольку это повышение будет компенсироваться увеличением субсидий. Аналогичная система косвенно используется и в других странах, где социальные службы оценивают потребности индивидуальных граждан и выплачивают им соответствующую помощь на основе фактических счетов, а не на основе расчетных данных.

### **Компенсации оплаты за воду в рамках общей социальной помощи**

В принципе, социальные службы могут отдельно рассчитывать сумму помощи для оплаты услуг водоснабжения в структуре общей социальной помощи и перечислять эти средства напрямую компаниям водоснабжения. Именно так поступают во Франции, где часть жилищного пособия может перечисляться непосредственно домовладельцу в качестве компонента арендной платы. Этот подход рассматривался в ходе обсуждения вопросов оплаты за услуги водоснабжения во Франции, но был отвергнут. В странах ОЭСР этот подход не используется (за исключением применения водных чеков - см. далее).

Недостатки этого подхода связаны с тем, что от социальных служб требуется перечислять индивидуальные платежи различным коммунальным службам и лицам (домовладельцы, компании водоснабжения, компании электроснабжения, телефонные компании, местные органы власти и т.д.) и с тем, что отдельные перечисления могут быть весьма небольшими. К достоинствам этого подхода следует отнести то, что средства, выделенные на оплату услуг водоснабжения и других услуг, не будут использованы на другие цели, и таким образом можно гарантировать предоставление услуг водоснабжения, электроснабжения и телефонной связи.

Другим возможным вариантом является выплата пособия на оплату услуг водоснабжения отдельно от общего жилищного пособия и в дополнение к нему; такое пособие может выплачиваться домовладельцу или компании водоснабжения в случае, если пользователь заключил контракт с компанией водоснабжения. Такое пособие могло бы помочь бедным гражданам оплачивать услуги водоснабжения, и может финансироваться за счет налога на водоснабжение (аналогично тому, как это делается в случае фонда солидарности в электроснабжении, который получает средства от электрических компаний для обеспечения географической солидарности и социальной однородности).

## 2.3.2. Тарифные меры

### Социальный тариф

Социальный тариф - это льготный тариф на услуги водоснабжения, который распространяется на четко определенные категории потребителей, причем эти категории обычно определяются социальными службами для других целей (жилищные пособия, минимальный доход, льготная медицинская помощь и т.д.). Социальный тариф часто применяется аналогично льготному тарифу для минимального уровня потребления или же представляет собой льготную минимальную фиксированную плату, причем право на такие льготы имеют только бедные граждане. Определение бенефициантов обычно проводят социальные службы, а оплату - компании водоснабжения (за исключением Австралии). Социальный тариф может включать льготную плату за подключение, льготную среднегодовую плату или же льготную ставку оплаты за потребленную воду. Такой тариф может предусматривать льготную оплату за потребление определенного объема воды (либо в виде единовременной выплаты, либо в виде льготного тарифа для минимального уровня потребления). В случае отсутствия счетчиков воды, пособие может выплачиваться как фиксированная часть оплаты за расчетный уровень потребления.

Стоимость социального тарифа на услуги водоснабжения должна быть минимальной. По мнению Дж. Дассо, лауреата Нобелевской премии и Председателя Французской водной академии, это все равно, что попросить каждую семью "отдавать ежедневно по ведру воды" в пользу бедных семей. Программа такого рода может обеспечить водоснабжение 7,7% потребителей по норме в 120 л. в день на семью (или по 40 л. на человека для семьи из трех человек). Применение социальных тарифов обходится для компаний водоснабжения относительно недорого и не оказывает существенного влияния на цены на услуги водоснабжения. Например, если имеется 3% бенефициантов, которые не могут платить за воду, если льготный тариф распространяется на потребление 15 м.<sup>3</sup> воды (этот объем предоставляется бесплатно) и если среднее потребление составляет 45 м.<sup>3</sup> в год, то вызванное применением социального тарифа повышение цен составит всего один процент. См. другие расчеты в Табл. 2.

Социальные тарифы используются в Австралии, Бельгии, Люксембурге, Мексике, Португалии, Испании и т.д. Во Фландрии малообеспеченные потребители получают 15 м.<sup>3</sup> воды бесплатно, так как они освобождены от уплаты налога на очистку канализационных стоков. В Мексике, представители коренных народов получают воду бесплатно в рамках программы социальной помощи.

По данным ОЭСР<sup>9</sup>, системы ценообразования можно организовать таким образом, чтобы добиться достижения двух целей - эффективности использования ресурсов и экономической эффективности, а также обеспечить каждому гражданину доступ к чистой воде. Для решения этих задач необходимо обеспечить, чтобы бенефицианты специализированных программ помощи платили за потребленную ими сверх определенного предела воду столько же, сколько и все остальные. Они могут получать помощь в виде единовременных выплат (например, льготную плату за подключение или среднегодовую льготную плату) за потребление установленного объема воды, которое ниже фактического потребления. Этот подход можно применять и в отсутствие учета фактического потребления (за счет снижения фиксированных тарифов для бедных групп населения).

Социальные тарифы представляют собой «право на льготы», которое доступно лишь определенной категории потребителей. В таком качестве они могут распространяться на более широкие слои потенциальных бенефициантов, многие из которых в ином случае предпочли бы

---

<sup>9</sup> *Water Management. Performance and Challenges in OECD Countries*, OECD, 1998 (p.32)



воздержаться от унижительной и тягостной процедуры оформления льгот в государственных учреждениях. Французский закон по борьбе с нищетой предусматривает права на воду, электроэнергию, газ и телефон. В настоящее время на уровне ЕС рассматривается вопрос о праве на электроснабжение в качестве составной части общих обязательств по универсальному обслуживанию для приватизированных национальных компаний электроснабжения. При разработке социальных тарифов важно учитывать их целевой характер и административную простоту.

### **Учет социальных факторов при использовании прогрессивных тарифов**

При использовании прогрессивных тарифов можно корректировать ставки платы за воду при различном уровне потребления в зависимости от количества членов семьи, чтобы предотвратить чрезмерные затраты на воду для многодетных семей (меньшинство среди бенефициантов). Именно так поступают в Люксембурге, в Барселоне и во Фландрии (15 м<sup>3</sup> на человека в год), но при этом требуется, чтобы потребитель обратился в компанию водоснабжения с просьбой о предоставлении специального тарифа. В качестве альтернативы, многодетные семьи могут получать водные чеки (см. далее).

### **Сокращение налогов на воду для целевых групп**

Для снижения цен на услуги водоснабжения для бедных групп, для них могут снижать некоторые государственные или местные налоги (или вообще освобождать от уплаты этих налогов), включая налог на очистку канализационных стоков или налог на имущество (Фландрия, Валлония).

### **Сокращение тарифов на воду из колонок и других источников**

Если вода в общественных колонках и других источниках не предоставляется бесплатно, то бедным потребителям можно выдавать жетоны для этих колонок по льготным ценам. Такие субсидии не окажут существенного воздействия на объемы потребления, так как переноска воды - занятие тяжелое.

## **2.3.3. Нетарифные финансовые меры**

### **Водные чеки/талоны на воду**

Водные чеки выдаются социальными службами для малообеспеченных потребителей, для компенсации их затрат на оплату счетов за воду. Потребитель получает такой чек и использует его при оплате счета за воду, который выставляется муниципалитетом или компанией водоснабжения. Водные чеки могут оплачиваться муниципалитетом или компанией водоснабжения, они могут обращаться на вторичном рынке или же это может быть запрещено. Работу с водными чеками может проводить только муниципалитет. Использование водных чеков может ограничиваться только теми пользователями, которые самостоятельно оплачивают определенную часть своих счетов за услуги водоснабжения (обусловленная помощь).

Аналогичные чеки используются в нескольких странах ОЭСР для льготной оплаты за такие товары и услуги как уголь (Ирландия), электроэнергия (США, Бельгия, Франция), продукты питания, молоко (Венгрия) и т.д. Они используются для удовлетворения элементарных потребностей людей, за обеспечение которых отвечает общество в целом (неденежная помощь). До сих пор в странах ОЭСР водные чеки не использовались (хотя есть опыт их применения в Чили). По сути, водные чеки напоминают социальные тарифы, за исключением того, что они представляют собой единовременные выплаты и не связаны с уровнем потребления.

## **Списание долгов, фонды солидарности**

В ряде стран (Бельгия, Франция, Великобритания) малообеспеченные граждане имеют право обращаться в социальные службы или в фонды солидарности, созданные компаниями водоснабжения, с просьбой об оплате части их счетов за воду (или оплаты этих счетов в полном объеме) в случае нужды, а также с просьбой о предоставлении им льготных условий для выплаты задолженности. Эти механизмы могут обеспечить удовлетворение всех обоснованных запросов, так как количество этих запросов относительно невелико (менее 1% потребителей). В Бельгии на эти цели расходуется 0,6 бельгийского франка на 1 потребителя в год, а во Франции еще меньше. Финансирование обычно поступает от компаний водоснабжения, однако возможны и исключения (в тех странах, которые стремятся исключить перекрестное субсидирование). Недостатком систем такого типа является то, что они, как правило, охватывают лишь незначительное число получателей среди всего бедного населения.

Такая система сопряжена с высокими административными затратами на 1 бенефицианта, поскольку социальные службы должны открыть новое дело для каждого нового запроса и оценивать обоснованность всех запросов о предоставлении помощи. Отсутствие необходимого административного персонала приводит к тому, что такая система становится узким местом в распределении помощи и не может нормально функционировать.

Многие системы подобного рода работают неэффективно в том смысле, что количество реально обращающихся в фонды намного ниже, чем количество потребителей, имеющих основания для получения помощи (так как многие считают унизительным для себя обращаться за помощью или предпочитают не связываться с утомительными бюрократическими процедурами). Опыт применения таких систем показывает, что, как правило, они реально предоставляют помощь лишь небольшой части потенциальных бенефициантов (от одной десятой до четверти). К их достоинствам следует отнести невысокие затраты и гарантию целевого использования средств (т.е. помощь предоставляется только действительно нуждающимся, а не тем, кто мог бы платить за воду, если бы не расходовал деньги на другие, не столь необходимые цели).

Другой формой солидарности потребителей является оплата за воду в кондоминиуме с одним коллективным счетчиком. Когда плата за воду входит в структуру общих коммунальных расходов, все жильцы должны платить за потребленную воду совместно. Если отдельный жилец не оплачивает свою часть коммунальных расходов, за него вынуждены платить другие жильцы, которые не имеют права отключить такого жильца от водоснабжения или электроснабжения.

### **2.3.4. Технические, социальные и правовые меры**

Вопросы, связанные с бедностью и водоснабжением, не ограничиваются предоставлением льгот и оплатой счетов. Необходимо также учитывать и человеческое измерение этой проблемы, поскольку вода является критически важным фактором, необходимым, чтобы человек жил в гармонии с обществом.

#### **Устранение утечек**

Поскольку владельцы дешевого жилья часто не спешат ликвидировать потери воды, связанные с плохим техническим состоянием сантехнического оборудования, жильцам приходится оплачивать более высокие счета за воду. Во Франции был принят закон, в соответствии с которым домовладельцы обязаны произвести ремонт систем водоснабжения и канализации перед сдачей жилья в аренду и в период аренды и устранять утечки в случае аварий (это не распространяется на текущее обслуживание). Кроме того, этот закон запрещает сдавать в аренду квартиры, не оснащенные адекватным сантехническим оборудованием (раковины, унитазы, души и т.д.).

## **Частое выставление счетов**

Более частая чем обычно оплата счетов (с оплатой недалеко от дома) облегчает оплату счетов за воду бедными потребителями, особенно для тех, у кого нет счета в банке или сбережений. Многих проблем с неплатежами можно избежать, если не заставлять бедных потребителей делать большие единовременные выплаты. Таким образом, компаниям водоснабжения следует предоставлять более удобные условия оплаты для потребителей (по их просьбе) и разрешать им оплачивать счета с большей частотой. В связи с транзакционными издержками, частота оплаты не должна быть слишком большой (оплата с частотой 1 раз в месяц может быть оправданной для больших семей, но для одного человека такая частота представляется чрезмерной).

## **Непосредственные контакты с потребителями**

Компании водоснабжения могут добиться существенного повышения собираемости платежей за воду, если они помогают своим потребителям в разрешении проблем с задолженностью по счетам или с чрезмерным потреблением. Во многих случаях такие потребители просто не понимают, что за сообщения приходят им по почте и что им следует делать, если у них нет возможности заплатить за воду. Компании водоснабжения могут убедить потребителей оплатить часть своих счетов и обратиться за помощью к государственным учреждениям, избегая, таким образом, потенциальной опасности отключения.

## **Минимальный уровень водоснабжения**

Если отключение потребителей от системы водоснабжения запрещено, то альтернативной возможностью для компаний водоснабжения является предоставление должникам минимального объема воды, необходимого для удовлетворения минимальных потребностей. Этот метод используется в Швеции и в Швейцарии, при этом на соединении устанавливается ограничитель или же вода подается в течение ограниченного периода времени.

## **Бесплатные колонки**

Если потребителей отключают от водоснабжения, муниципальные власти обычно требуют, чтобы компании водоснабжения устанавливали общественные колонки, позволяющие обеспечить ограниченный доступ к воде. Кроме того, такие колонки устанавливают в местах автостоянок или мест расположения цыган, кочевников и т.д., чтобы обеспечить минимальный уровень обслуживания (включая туалеты и дешевые).

## **Счетчики воды с предоплатой**

Счетчики воды с предоплатой позволяют получать воду только после предварительной оплаты. Применение такого устройства позволяет избежать чрезмерного потребления воды и использования судебных процедур для отключения. Применение этих устройств в Великобритании было запрещено, поскольку этот подход предусматривает автоматическое отключение, что не отвечает требованиям законодательства страны. Скорее всего, их применение будет запрещено и во Франции в соответствии с новым законом.

## **Политика запрета на отключение потребителей**

Вопросы, связанные с отключением потребителей-должников, решаются в различных странах по-разному. При этом не исключается, что потребитель сможет в конце концов оплатить свою задолженность, за исключением тех случаев, когда у него нет собственности, заработка или пенсии, на которые может быть наложен арест. В некоторых странах потребителя могут

отключить через месяц после того, как он получил надлежащего предупреждение и все же не оплатил свою задолженность.

В других странах отключение потребителей запрещено, не используется или не проводится полицией (Австрия, Дания, Фландрия, Люксембург, Ирландия, Норвегия, Северная Ирландия, Шотландия, многие штаты Мексики). В ряде стран запрещается отключать потребителей за исключением случаев, когда у компании водоснабжения нет других средств для взыскания задолженности (Испания, Германия). В Англии и Уэльсе, после широкого применения закона об отключении в 90-х годах, он был отменен в 1999 году. Ожидается, что новый закон во Франции запретит отключения, согласно многочисленным судебным решениям.

В некоторых случаях потребителей могут отключать только после того, как компания водоснабжения проинформирует социальные службы о соответствующем случае и они смогут принять меры (Великобритания) или же для этого требуется судебное постановление (Брюссель). При этом суд должен удостовериться, что местные социальные службы проводят необходимую работу для того, чтобы предотвратить или отложить отключение. Разрешение на отключение бедных потребителей предоставляется редко (социальная необходимость).

Со статистической точки зрения количество отключений потребителей в странах ОЭСР очень невелико. Число отключений бедных потребителей в странах, где обеспечить отключение сложно, крайне невелико (менее 1 случая на тысячу потребителей). Таким образом, вопрос о том, применять отключение потребителей или нет, оказывает лишь минимальное экономическое воздействия на компании водоснабжения большинства стран ОЭСР.

Запрет на отключение потребителей не означает списания долгов. Потребители, которые не оплатили свои долги к моменту принятия соответствующего судебного решения, часто вынуждены нести большие расходы (оплата судебных издержек). Этого могут избежать лишь очень бедные потребители, поскольку эти расходы обычно берет на себя социальная служба.

### **3. Оценка**

Вода представляет собой относительно небольшую статью в бытовом потреблении, а ее цена традиционно устанавливалась ниже полной себестоимости. Такое сокращение цены достигалось благодаря применению общих мер, которые распространяются на всех потребителей, и специальных мер, которые нацелены на бедные или другие уязвимые категории населения.

Общие меры состоят главным образом из субсидий, выделяемых государственными органами для финансирования инвестиций коммунальных предприятий водоснабжения, и из различных налоговых льгот. Эти меры дорого обходятся для бюджета и к тому же могут поощрять неэкономное расходование воды. Когда цена на воду устанавливается на уровне ее реальной себестоимости, потребление воды может снизиться на 35 %, но соответствующая этому экономия денежных средств намного меньше, так как постоянные издержки велики и почти не меняются.

В большинстве стран ОЭСР коммунальные предприятия водоснабжения по-прежнему получают государственные субсидии (дотации); лишь незначительная доля предприятий перешла на полное возмещение издержек на эксплуатацию и техническое обслуживание. Однако общая тенденция направлена на сокращение и отмену государственных субсидий, что приводит к повышению цен на воду. Предприятия, которые работают в условиях автономных бюджетов, могут оказаться в серьезной зависимости от государственной поддержки, если пользователи не полностью платят за потребленную воду. Иногда приватизация рассматривается как механизм привлечения коммерческого капитала, особенно тех случаях, когда местные власти не в состоянии брать займы на коммерческой основе.

Во многих странах ОЭСР прогрессивные тарифы на воду используют главным образом для того, чтобы повысить эффективности использования и защитить водные ресурсы. Для применения этих тарифов необходимы приборы учета воды, но не требуется никакой информации о потребителе. Они также помогают снабжать водой по низкой цене мелких водопользователей. По мере роста уровня доходов населения увеличивается потребление воды. В этих условиях прогрессивные тарифы становятся особенно выгодными для малообеспеченных домашних хозяйств. Особым случаем прогрессивного тарифа является двухступенчатый тариф, который предусматривает продажу первого небольшого блока воды по низкой цене.

В большинстве стран ОЭСР повышение цен на воду вероятно создаст проблемы для бедных. Однако очень серьезным вопросом это еще не стало благодаря тому, что социальные программы, осуществляемые большинством стран ОЭСР, предусматривают материальную помощь бедным, и вода представляет собой лишь малую часть расходов домашних хозяйств и предоставляемой материальной помощи. Денежная помощь малоимущим в большинстве стран ОЭСР получает большинство граждан оплачивать потребление воды. В некоторых случаях социальная помощь предоставляется в составе пособий на оплату жилья и непосредственно переводится на счет компании водоснабжения.

Кроме того, в большинстве стран ОЭСР применяются специальные меры, которые направлены на оказание помощи по оплате непосредственно водных расходов. Стоимость этих мер значительно меньше, чем стоимость материальной помощи и пособий на оплату жилья. В таблице 3 приводится сравнение основных целевых мер. Бесплатное водоснабжение, которое было распространено длительное время, может также рассматриваться как реальная мера в этом контексте. Но на настоящем этапе эта мера считается нецелесообразной, так как она не отражает ценность водных ресурсов. Поэтому в целом за воду платят, но не всегда на основании реального и измеримого потребления.

Социальные тарифы, т.е. продажа воды по заниженной льготной цене определенным группам малообеспеченных семей, не оказывают серьезного влияния на доходы компаний водоснабжения, так как они распространяются только на небольшую долю водопотребления. Социальные тарифы можно легко применять, когда категории населения, которые имеют право на их получение, устанавливают органы государственной власти. Социальные тарифы могут распространяться на фиксированные платежи и/или на объем потребления. Снижение размера фиксированных платежей – это мера, которую очень легко реализовать, в то время как она устраняет финансовое препятствие, которое имеет большое значение для бедных. Это снижение может также принимать форму талона на воду, который оплачивается государственными органами, или пособия на воду, выплачиваемого компаниями водоснабжения. Когда информации, необходимой для определения категорий потенциальных получателей подобных льгот на основе размера доходов, нет, для определения получателей можно использовать тип жилья и установленные в нем приборы потребления воды.

Прогрессивные тарифы, которые выгодны для мелких пользователей, можно регулировать таким образом, чтобы в них учитывался размер и даже уровень доходов семьи, но к такому тонкому регулированию прибегают редко. Типичным примером является Фландрия, где каждому малоимущему теперь бесплатно предоставляется 15 кубометров воды. Перекрестные субсидии между бытовыми пользователями и промышленными пользователями в большинстве стран незначительны, и отношение к ним отрицательное.

Когда потребители не в состоянии оплатить счет за воду в связи с низкими доходами, они обычно могут получить финансовую помощь от служб социального обеспечения, которые помогут оплатить их задолженность. В нескольких странах для этой цели создан фонд солидарности, который финансируется за счет платежа, взимаемого со всех пользователей, или за счет бюджета. Эти механизмы помогают избежать отключения тех, кто не в состоянии платить за воду. Поэтому отключения бедных пользователей становятся все реже.

Установление счетчиков воды, ограничителей водотока, счетчиков с предоплатой и других подобных приборов стимулирует рост осознания того, что вода - это ценный ресурс и общее благо, которое нужно расходовать экономно и за которое нужно платить. Однако для доведения до сознания людей этой идеи есть и более подходящие способы, такие как кампании по информированию населения, система образования и телевидение, частое выставление счетов, прямые контакты с пользователями. Для этого потребуются наладить прямые контакты с потребителями, а не полагаться только на техническое выставление счетов и угрозу отключения.

Анализ практики в странах ОЭСР в последнее время показывает, что страны стремятся обеспечить всеобщую доступность воды для потребителей, ищут путей снижения числа отключений и вводят простые тарифы, при которых вода становится по карману бедным. В большинстве стран провозглашено право на воду как основное право человека.

#### **4. Выводы**

В течение длительного времени страны ОЭСР снабжали потребителей водой по цене ниже себестоимости, и во многих странах эта практика продолжается. Тем не менее, существует тенденция к более широкому внедрению принципа "пользователь платит", чтобы уменьшить бремя для государственного бюджета и устранить субсидирование одного из основных товаров, который доступен большинству граждан.

В связи с ростом цен на воду, в странах ОЭСР принимаются меры к смягчению социальных последствий такого роста и к обеспечению приемлемости цен на питьевую воду для малообеспеченных граждан. Принимаемые меры распространяются на всех или только на определенную категорию лиц, получающих помощь.

В целом, страны ОЭСР предпочитают общие меры, которые применимы ко всем и, по возможности, финансируются из бюджета. Такие меры обходятся относительно дорого, так как, в соответствии с ними, льготы предоставляются людям, для которых цены на воду вполне доступны. Часто для снижения потерь воды и частичного решения проблем приемлемости цен на воду применяется прогрессивный тариф, но для этого обычно требуется осуществлять учет потребления воды с помощью счетчиков.

Для решения проблемы бедности, связанной с водой, применяются специальные меры. Целевые тарифы на воду для бедных не вызывают значительных последствий для экономики. Однако, меры, гарантирующие право на воду для всех бедных, обходятся дороже, чем меры, которые предоставляют социальную помощь, так как не все бедные обращаются за такой помощью. Пожалуй, наиболее легкой в осуществлении мерой является целевой двухступенчатый тариф, когда потенциальные получатели хорошо известны, и который можно применять даже тогда, когда учет расхода воды не ведется.

Предоставление людям помощи в оплате водоснабжения путем выборочного снижения цены перед выставлением счета уменьшает число людей, у которых может возникнуть задолженность по оплате воды. Помощь бедным в оплате задолженности и ограничение снабжения водой тех, кто не платит, может оказаться предпочтительнее, чем побуждать их к выступлениям против властей или компаний водоснабжения и давать предлоги для того, чтобы не повышать тарифы на воду.

Часто в странах ОЭСР применяется комплекс общих и специальных мер потому, что ни одна мера не дает идеального ответа на вопрос приемлемости цен. Выбор наиболее подходящего сочетания мер зависит от очень многих факторов, нет всеобщих и универсальных подходов, применимых ко всем странам. Большую роль здесь играют недавняя история страны, ее правовая традиция, возможности принудительного применения закона в судебном порядке и соображения справедливости, и роль эта часто выходит за рамки просто экономических соображений.

Для того, чтобы финансировать услуги водоснабжения и обеспечить непрерывность снабжения, важно установить и поддерживать добрые рабочие отношения и взаимное доверие между коммунальными компаниями и пользователями. Формирование цен на воду – это лишь один аспект целостного подхода, который неотделим от других социальных вопросов, имеющих намного более широкий характер и, вероятно, большее значение. Когда нужно повысить цены на воду, предпочтительно вначале решить вопрос снабжения водой бедных, ввести полную гласность и начать полноценные консультации с пользователями, а также с городскими властями. Опыт показывает, что дубинка отключения от водопроводной сети и игнорирования основных прав людей на воду стала менее применимой, чем раньше.

Решение вопроса снабжения водой бедных посредством правильного определенного сочетания мер поможет сосредоточиться на центральном вопросе:

*Кто должен платить за воду – потребитель или налогоплательщики?*

имея в виду, что финансовая поддержка водопользования со стороны центрального правительства скорее всего уменьшится или прекратится совсем. Страны ОЭСР выступают за полную окупаемость издержек, но большинству из них пока еще не удалось осуществить этот принцип на практике, отчасти вследствие социальных вопросов.

## Приложение 1. Таблицы

Таблица 1. Соотношение фактических цен на питьевую воду и цен, которые потребуются платить при полной окупаемости затрат (включая обновление сетей).

Португалия	18%
Греция	19%
Испания	25%
Корея	67%
Франция	73%
Германия	83%
Дания	89%
Великобритания	92%

Источник: OECD: *The Price of Water*, Table 32 ( 1999).

Таблица 2. Эффект льготного тарифа для минимального потребления для бедных семей в нескольких странах ОЭСР

Страна	Потребление л./чел./день	% бедного населения*	Доля доходов 10%** наиболее бедных	Рост цен на воду ( %)
Канада	326	5,7	2,8	0,2
Германия	116	5,2	3,3	0,5
Греция	200	8,1	3,0	0,4
Италия	213	8,5	3,5	0,4
Мексика	135	14,8	1,6	1,2
Турция	195	9,6	2,3	0,5
США	305	11,1	1,8	0,4

### Примечания:

- Страны были отобраны из числа стран с высокой долей бедных семей (как минимум 5%).  
- При расчете роста цен исходили из предположения, что половина граждан с уровнем доходов ниже 40% среднего дохода будет получать 40 л. воды на человека в день со скидкой в 50%, а соответствующие затраты будут распределены между другими потребителями.

\* Процент населения с доходами ниже 40% среднего дохода.

\*\* Доля от общего дохода, приходящаяся на 10% граждан с наиболее низкими доходами.

Например, в Мексике на долю наиболее бедных 10% населения приходится 1,6% общих доходов, а в Финляндии - 4,2%.

Источники: OECD: *The Price of Water*, 1999. OECD Social Statistics, 2001. UNDP: Human Development Report, 2001.



**Таблица 3. Относительные преимущества отдельных целевых мер**

<b>Меры</b>	<b>Охват</b>	<b>Целевой характер</b>	<b>Эффективность</b>	<b>Простота</b>	<b>Побочные эффекты</b>
<b>Общие соц. выплаты</b>	Большой	Большая часть	неизвестно	Да/Нет	Нет**
<b>Тарифные меры</b>					
Социальный тариф	Большой	Большая часть	25 - 75%	Да/Нет	Небольшие*
Водные чеки	Большой	Большая часть	25 - 75%	Да/Нет	Небольшие*
Целевые выплаты за воду	Большой	Большая часть	25 - 75%	Да/Нет	Небольшие**
Фонды солидарности	Небольшой	Большая часть	25% - 50%	Нет	Нет*
Прогр. тариф с учетом размера семьи	Полный	Небольшая часть	50%	Да+	Существенные*
<b>Нетарифные меры</b>					
Минимальный объем снабжения	Единицы	Большая часть	25%.	Да+	Нет*
Бесплатные колонки	Единицы	Большая часть	30%	Да	Нет*
Устранение потерь воды	Большой	н/п	> 10%	н/п	Нет***
Запрет отключения	Единицы	н/п	100%	Да	Нет*
Счетчики с предоплатой	Единицы	Большая часть	переменная	Да+	Нет*

**Критерии:**

- Охват - доля представителей бедных групп населения, пользующихся льготами
- Целевой характер - относительный объем средств, приходящийся на долю бедных групп населения
- Эффективность - доля льгот, по отношению к средним расходам семьи на оплату услуг водоснабжения
- Административная простота ( Да/Нет: "Да", если бенефицианты были определены ранее для других целей и "Нет", если этого сделано не было)
- Побочные эффекты - степень искажения цен

- \* основные расходы несут компании водоснабжения
- \*\* основные расходы несет государственный бюджет
- \*\*\* основные расходы несет владелец
- + требуются счетчики воды
- н/п неприменимо