

Повышение тарифов ЖКХ: социальные аспекты*

Комментарий 01/2016
17 февраля 2016 г.

Александр Чубрик, Глеб Шиманович



Исследовательский
Центр ИПМ

ул. Захарова 50 Б, 220088, г. Минск, Беларусь
тел./факс: +375 (17) 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>
e-mail: research@research.by

Расходы белорусских домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг еще недавно были одними из самых низких в регионе. Даже в России с ее дешевыми энергоносителями и Украине с традиционно высокой степенью субсидирования тарифов доля расходов домохозяйств на коммунальные услуги и аренду жилья в потребительских расходах в 2014 г. была выше, чем в Беларуси: 10.5% и 12.6% по сравнению с 8.2% в Беларуси¹ (Белстат, 2015, с. 319). В странах – новых членах ЕС на коммунальные услуги приходится более 20% потребительских расходов домохозяйств (см. табл. 1).

Низкие тарифы для населения финансировались за счет двух источников: бюджетных субсидий сектору ЖКХ и высоких тарифов для организаций (перекрестное субсидирование). Пока экономика страны была на подъеме, такая система была относительно устойчивой. Однако сейчас необходимость субсидирования ЖКХ стало слишком тяжелым бременем для бюджета, а завышенные тарифы – фактором, подрывающим конкурентоспособность отечественных производителей. Кроме того, субсидирование тарифов ЖКХ для населения считается неэффективным инструментом социальной политики, поскольку такая субсидия носит регрессивный характер (см., например, Всемирный банк, 2011). Наибольшие объемы поддержки достаются более обеспеченным домохозяйствам. Увеличение потребления коммунальных услуг с ростом доходов подтверждается анализом эластичности спроса на услуги ЖКХ по доходу (см. рис. 1). Поэтому в начале февраля правительство озвучило планы по повышению уровня возмещения затрат тарифами в жилищно-коммунальном хозяйстве. Предполагается, что к концу 2016 г. население будет возмещать 50% издержек, к концу 2017 г. – 75%, а 2018 г. – 100%².

Повышение тарифов: намерения или декларации?

Намерения о переходе на 100%-ное возмещение затрат тарифами декларируются не впервые. В 1997 г. в программе деятельности правительства «[Стабилизация, экономический рост и социальный прогресс](#)»

устанавливалось, что «на протяжении первого этапа (1997–1998 гг.) тарифы будут увеличиваться до уровня, обеспечивающего возмещение текущих эксплуатационных затрат. На втором этапе (1999–2000 гг.) тарифы станут полностью возмещать расходы на эксплуатацию и капитальный ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства. В дальнейшем тарифы будут обеспечивать в отрасли полное воспроизводство. Одновременно осуществляется государственная финансовая поддержка малоимущих слоев населения по компенсации затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг путем предоставления жилищных субсидий.»

В [программе социально-экономического на 2011–2015 гг.](#) предусматривалось «поэтапное повышение уровня возмещения населением затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг до 60% [к 2015 г., согласно пояснениям Министерства жилищно-коммунального хозяйства] с доведением его по отдельным видам услуг до уровня себестоимости (водоснабжение, вывоз и обезвреживание твердых бытовых отходов, электро- и газоснабжение) в увязке с ростом доходов населения и одновременным оказанием наименее защищенным его группам государственной адресной социальной помощи для оплаты этих услуг».

Ни в первом, ни во втором случаях намерения не были выполнены. Но на этот раз, возможно, они более серьезные. Уже с начала 2016 г. цены на газ и электричество для населения выросли на величину НДС (20%), тарифы на отопление и горячее водоснабжение – на 33%; также были существенно повышены некоторые другие тарифы. По [оценкам](#) белорусского портала TUT.BY, в январе 2016 г. по сравнению с декабрем 2015 г. расходы на коммунальные услуги выросли «на 40–70% в зависимости от квартиры и количества жильцов». В результате, по [словам](#) министра жилищно-коммунального хозяйства, возмещение затрат тарифами по некоторым видам услуг приблизилось к 100%³. Отличие от прошлых «деклараций о намерениях» в том, что повышение тарифов на услуги

* Данный комментарий основан на отчете «Оценка влияния изменений социально-экономической политики на положение социально-уязвимых групп населения Беларуси» (Чубрик, Шиманович, 2016), подготовленном Исследовательским центром ИПМ по заказу [ПРООН в Беларуси](#) (отчет будет опубликован в ближайшее время).

¹ Удельный вес непосредственно расходов на оплату услуг ЖКХ в 2014 г. варьировался от 3.2 до 7.9% у десятого и второго децилей городских домохозяйств соответственно и от 3.4 до 5.7% у десятого и первого децилей сельских домохозяйств, см. рис. 2.

² В конце 2015 г. этот показатель превысил 30%.

³ Исключение составило отопление, где (во многом вследствие неэффективности системы централизованного отопления и, соответственно, завышенных затрат, см. Всемирный банк, 2011) уровень возмещения составил (по словам министра) 15%.

ЖКХ является элементом дорожной карты структурных реформ, от которого среди прочего зависит получение финансирования от МВФ.

Уязвимые группы

Повышение тарифов всегда позиционировалось как *составная часть* реформы сектора ЖКХ, увязываемая с поддержкой наиболее уязвимых домохозяйств. Необходимо учесть, что на благосостоянии различных групп домохозяйств оно сказывается неравномерно. Обеспеченные домохозяйства более гибко реагируют на изменения в своих доходах, корректируя потребление услуг ЖКХ (для наиболее обеспеченного дециля населения эластичность спроса на услуги ЖКХ по доходу значимо выше, чем у менее обеспеченной части населения, см. рис. 1). Потребление же малообеспеченных домохозяйств близко к оптимальному даже при существующем уровне тарифов, поэтому они не смогут адаптировать его в той же степени, что и более обеспеченные домохозяйства. Поэтому в ситуации повышения тарифов на услуги ЖКХ бедные домохозяйства в большей мере адаптируются за счет сокращения расходов на продукты питания (см. Zhang, Hankinson, 2015, с. 17).

Моделирование последствий повышения тарифов на услуги ЖКХ⁴ показало, что наибольшие потери благосостояния понесли бы основные социально уязвимые группы домохозяйств: семьи пенсионеров, в особенности одинокие пенсионеры, неполные семьи, многодетные семьи (Чубрик, Шиманович, 2016). По месту жительства наиболее уязвимыми оказались жители крупных городов (кроме г. Минска). У всех этих типов домашних хозяйств ограничены источники дохода и/или отсутствует эффект от масштаба (как в случае одиноких пенсионеров). Более того, они особенно уязвимы к дополнительным шокам, например, потере работы, замораживанию пенсий и т.п.

Система социальной защиты: возможности ГАСП

Насколько нынешняя система социальной защиты способна смягчить негативный эффект от повышения тарифов для наиболее уязвимых групп населения? По состоянию на 2015 г. субсидии на оплату тарифов ЖКХ могли быть предоставлены только в рамках государственной адресной социальной помощи (ГАСП), когда часть пособий направлялась в счет оплаты услуг ЖКХ. Эффект от такого инструмента в условиях повышения тарифов будет незначительным, и такая система не способна обеспечить полноценную поддержку груп-

пам, уязвимым к росту тарифов ЖКХ. Во-первых, размер пособий в рамках ГАСП невелик, что негативно отражается на числе их получателей (Шиманович, Чубрик, 2013). Размер ежемесячного пособия привязан к глубине бедности, которая в Беларуси незначительная.

Во-вторых, повышение тарифов не отразится напрямую на бюджете прожиточного минимума⁵, который служит критерием нуждаемости, исходя из которого оценивается право на получение домохозяйством адресной поддержки и к которому привязана минимальная пенсия по возрасту и ряд социальных пособий. Бюджет прожиточного минимума (БПМ) рассчитывается исходя из стоимости утвержденной корзины продовольственных товаров, необходимых для поддержания жизнедеятельности человека, скорректированной на коэффициент 1.77. На момент изменения методологии старый и новый подходы давали одинаковую величину прожиточного минимума. Однако впоследствии рост БПМ существенно замедлился и сравнялся с ростом цен на продукты питания (рис. 3б), хотя ранее он существенно опережал рост цен на продовольствие и потребительских цен в целом (рис. 3а). При сохранении такого подхода к оценке БПМ повышение тарифов на услуги ЖКХ не отразится на изменении его стоимости (как это произошло в 2015 г.), что, очевидно, делает ГАСП совершенно неэффективной в преодолении негативных последствий повышения тарифов. Для решения этой проблемы необходимо изменить методику расчета БПМ, учтя расходы на услуги ЖКХ (с возможной дифференциацией «город/сельская местность»).

Безналичная субсидия

Дополнительно к ГАСП правительство [планирует](#) введение безналичной субсидии на оплату коммунальных услуг. Похожий инструмент действовал в Беларуси до 2009 г. По действовавшему законодательству, субсидии предоставлялись городским (сельским) домохозяйствам, в которых расходы на ЖКХ превышали 20% (15%) от денежных доходов. Размер субсидии был равен сумме, на которую фактические расходы домохозяйства по оплате услуг ЖКХ превышали пороговые значения. При этом компенсировались расходы исходя из 20 м² жилой площади на человека.

Возвращение безналичных субсидий в таком формате не способно эффективно решить проблему ухудшения материального положения социально уязвимых групп. По данным за 2014 г. таким пособием могли бы воспользоваться только 0.5% городских жи-

⁴ Предполагалось, что тарифы вырастут на 50% по сравнению с базовым периодом (2014 г.), прочие потребительские цены – на 12.9% (исходя из инфляции в 15%), а доходы населения в реальном выражении не изменятся. При оценке последствий учитывались различия между децилями городского и сельского населения в эластичностях спроса на услуги ЖКХ по доходу, по цене, а также перекрестная эластичность спроса по прочим потребительским ценам.

⁵ С сентября 2014 г. прожиточный минимум в Беларуси рассчитывается не на основе оценки стоимости корзины товаров и услуг, а только исходя из стоимости продуктов питания, умноженной на фиксированный коэффициент. Соответствующие изменения внесены Законом «[О внесении изменений и дополнения в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам определения прожиточного минимума](#)» от 7.05.2015.

телей и 0.4% сельских жителей. В случае роста тарифов на 50%⁶ число потенциальных получателей данного пособия выросло бы, по нашим оценкам, до 0.8% городского и 1.4% сельского населения. При этом распределение потенциальных получателей пособия по доходу показывает низкую адресность такого инструмента. Существенная часть пособий будет предоставлена группе населения с доходом, близким к среднему (рис. 4). Соответственно, критерий удельного веса расходов на оплату услуг ЖКХ в доходах населения должен дополняться другими инструментами проверки нуждаемости, что усложняет администрирование безналичных жилищных субсидий.

Альтернативный вариант

Учитывая, что группы населения, уязвимые к повышению коммунальных тарифов, совпадают группами, уязвимыми к риску бедности, возможным вариантом социального компонента тарифной реформы является предоставление безналичных субсидий на оплату услуг ЖКХ непосредственно таким группам без проверки нуждаемости по критериям ГАСП или безналичной субсидии, существовавшей до 2009 г. Если к таким группам отнести домохозяйства пенсионеров, многодетные семьи (3 и более детей) и неполные семьи, то в соответствующих домохозяйствах в 2014 г. проживало 23.4% населения Беларуси. При условии, что размер субсидии составит эквивалент, на который вырастает расходы домохозяйства в связи с ростом тарифов, то система ЖКХ недополучит 23.7% от возможных дополнительных доходов⁷. Если же число получателей субсидий ограничить *одинокими пенсионерами, многодетными семьями и неполными семьями*, то размер «недополученных» средств составит 14% от потенциально возможного. Кроме того, администрировать такую систему будет намного проще, чем систему безналичных субсидий, аналогичную существовавшей до 2009 г.

Для повышения адресности субсидии при таком подходе следует ввести критерий обеспеченности жильем (не предоставлять безналичную субсидию на оплату услуг ЖКХ домохозяйствам, у которых обеспеченность жильем превышает пороговое значение⁸, а предоставлять только субсидию в рамках адресной социальной помощи после процедуры проверки нуждаемости). Кроме того, субсидировать можно было бы только те виды коммунальных услуг, которые связаны с площадью жилья (отопление и техническое обслуживание). Такой подход позволит исключить из

субсидирования обеспеченные домохозяйства и создаст дополнительные стимулы для оптимизации потребления коммунальных услуг (электро-, газо- и водоснабжения). В результате отрицательный фискальный эффект окажется еще меньше, а адресность субсидий – выше. Наконец, сохранится стимул для государства повышать эффективность системы отопления и работы организаций ЖКХ (чтобы избежать чрезмерно высоких расходов на социальную защиту уязвимых категорий граждан). А это немаловажно, поскольку повышение тарифов является лишь первым и далеко не самым важным элементом реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Литература

Акулова, М., Борнукова, К., Чубрик, А., Шиманович, Г. (2016). Трансформация отдельных элементов системы социальной защиты Республики Беларусь. В: Рудый, К. (ред.) *Финансовая дилемма: реформы государственных финансов Беларуси*, Минск, Издательский дом «Звезда».

Белстат (2015). Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь, *статистический сборник*, Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

Всемирный банк (2011). Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления устойчивого экономического роста. Часть 1, *Доклад* 63566-BY.

Чубрик, А., Шиманович, Г. (2016). Оценка влияния изменений социально-экономической политики на положение социально-уязвимых групп населения Беларуси (в публикации).

Шиманович, Г., Чубрик, А. (2013). Влияние некоторых мер социальной политики на благосостояние социально уязвимых групп, *рабочий материал* WP/13/04, Исследовательский центр ИПМ.

Zhang, F., Hankinson, D. (2015). Belarus heat tariff reform and social impact mitigation, a World Bank *study* 99456.

Точка зрения, представленная в публикации, отражает позицию авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют.

2016 © Исследовательский центр
Института приватизации и менеджмента

Информация об авторах: <http://research.by/people/chubrik/>
<http://research.by/people/shymanovich/>

⁶ Предпосылки аналогичные сноске б.

⁷ Принимая во внимание возможный рост неплатежей среди уязвимых групп, фактическое «недополучение» доходов от повышения тарифов будет меньшим.

⁸ Например, такое пороговое значение могло бы рассчитываться по следующей схеме: 40 м² для одиноких пенсионеров и 20 м² + 15 м² * количество человек в домашнем хозяйстве для остальных категорий уязвимых домохозяйств.

Приложение

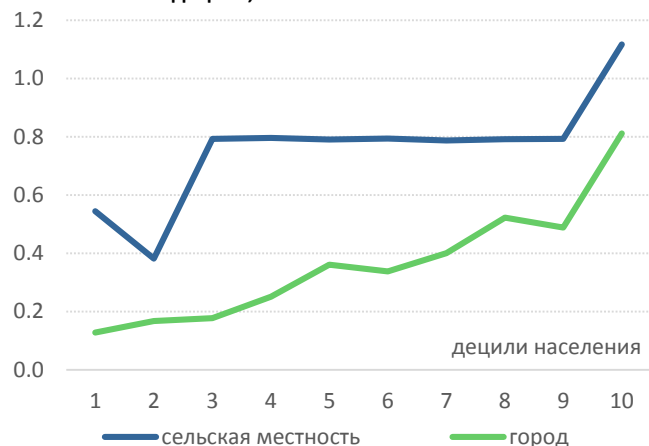
Таблица 1. Удельный вес расходов на коммунальные услуги в потребительских расходах в 2014 г., %

	Беларусь	Польша	Чехия
Продукты питания	39.8	24.9	20.3
Жилье, включая топливо*	8.2	20.8	21.5
Прочие товары и услуги	52.0	54.3	58.2
Справочно: средняя зарплата, USD в месяц	589.9	1148.5	1287.4

* расходы включают оплату коммунальных услуг, аренды жилья и топлива для обогрева жилища.

Источник: Белстат (2015).

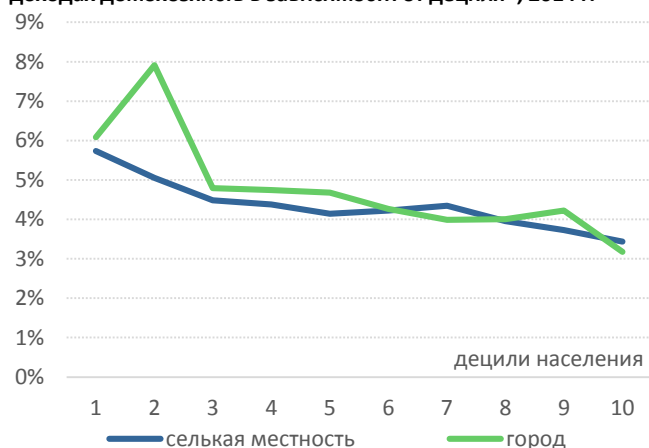
Рис. 1. Эластичность спроса на услуги ЖКХ по доходу в зависимости от дециля, 2014 г.



* Эластичность спроса по доходу оценена на основе уравнений долгосрочной связи между потреблением коммунальных услуг (расходы на услуги ЖКХ, скорректированные на индекс цен на эти услуги) с одной стороны и реальными располагаемыми ресурсами населения, индексом цен на услуги ЖКХ и индексом потребительских цен на прочие товары и услуги.

Источник: подготовлено на основе Чубрик, Шиманович (2016).

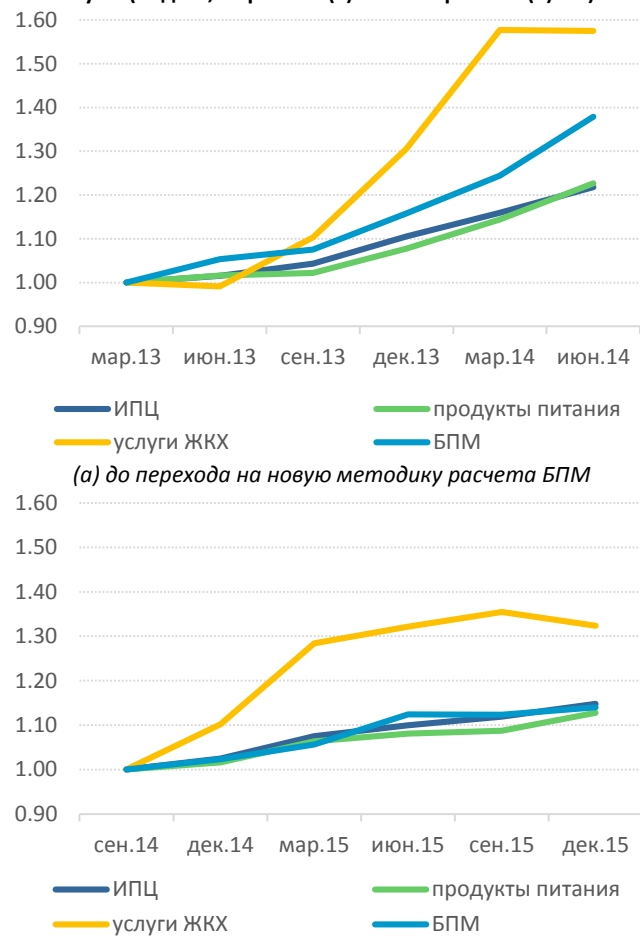
Рис. 2. Удельный вес расходов на услуги ЖКХ в денежных доходах домохозяйств в зависимости от дециля*, 2014 г.



* децили населения выделены исходя из величины располагаемых ресурсов⁹.

Источник: собственные расчеты на основе данных Выборочного обследования домохозяйств по уровню жизни.

Рис. 3. Динамика потребительских цен и прожиточного минимума (индекс, март 2013 (а) и сентябрь 2014 (б) = 1)

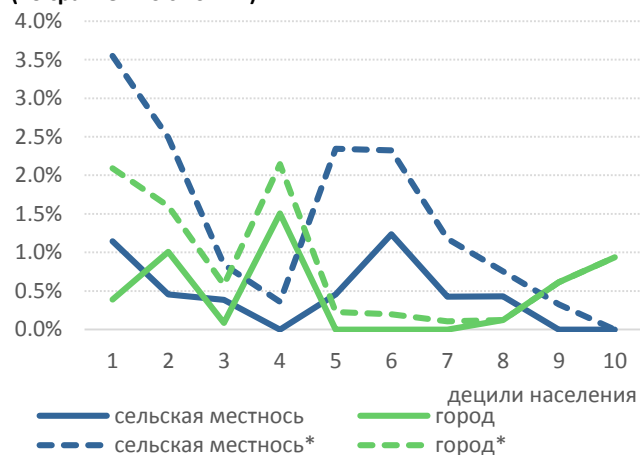


(а) до перехода на новую методику расчета БПМ

(б) после перехода на новую методику расчета БПМ

Источник: собственные расчеты на основе данных Белстата и Министерства труда и социальной защиты.

Рис. 4. Эффект от повышения тарифов по децилям населения (по сравнению с 2014 г.)



* изменение доли домохозяйств, имеющих право на получение безналичной субсидии. Эффект рассчитан с учетом эластичностей потребления услуг ЖКХ по цене на эти услуги и перекрестной эластичностей по цене на прочие товары, рассчитанных по децилям сельского и городского населения.

Источник: собственные расчеты и оценки на основе данных Выборочного обследования домохозяйств по уровню жизни.

⁹ См. «Методика по расчету статистических показателей уровня жизни населения (домашних хозяйств)».