



Munich Personal RePEc Archive

Utilities Sector:How to Reform It?

Erzinkian, Elmira

CEMI RAS

December 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/21042/>
MPRA Paper No. 21042, posted 01 Mar 2010 17:10 UTC

Сектор жилищно-коммунальных услуг: как его реформировать

Эльмира ЕРЗИНКЯН

Кандидат экономических наук

Центральный экономико-математический институт РАН

Общая характеристика сектора

Жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) - часть сектора социальных услуг, причем весьма значительная. В настоящее время в целом на услуги россияне тратят около 25% своего дохода (почти в 2 раза больше, чем в 1995 г.). Примерно треть из них приходится на ЖКУ. Их доля растет (прежде всего из-за повышения тарифа) на фоне сокращения расходов на другие услуги (ремонт одежды и обуви, санаторно-оздоровительные, культурные мероприятия и т.п.). По существу, граждане почти целиком отказались от пользования всеми социальными услугами, за исключением ЖКУ.

Реформирование ЖКХ осуществляется в рамках федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 гг. (подпрограмма "Реформирование и модификация жилищно-коммунального комплекса РФ"), нацеленной, в том числе, на создание нормативно-правовых инструментов, обеспечивающих переход к бездотационному функционированию комплекса, демонополизацию данной сферы, обеспечение прозрачности процедур расчета тарифов¹.

Что касается собственно жилищных услуг, то в России для рядового гражданина их практически нет. Существующее понятие "обеспеченность жильем" трактуется в узком смысле слова: имеется в виду наличие жилища, квартиры или м² жилой площади на человека. Эти показатели никак не характеризуют качества жилья. В Европе для этого применяют широкий круг показателей:

- удобство внутренней планировки (наличие кладовок, пространства вне собственно жилья, отданного в личное пользование);
- доступность жилища (удобство внешнего входа, включая размер дверных проемов, наличие приспособлений для людей с ограниченными возможностями);
- внутренний сервис и гигиена (состояние осветительных приборов и телекоммуникаций, качество теле- и радиоантенн, обеспечение работы бытовой и кухонной техники, чистка мусорных контейнеров и сбор мусора);
- состояние помещения с точки зрения влияния на здоровье (система отопления, снабжение водой и электроэнергией, вентиляция, акустика, дневное и солнечное освещение);
- безопасность жилища и лестницы, а также окон и застекленных поверхностей в квартире, на кухне и в непосредственной близости от системы отопления;
- плотность заселения (наличие соседей, передвижение вблизи квартиры пешеходов, парковка машин, общая площадь открытой территории, ее защита от нежелательных "гостей").

Прямых аналогий с российской ситуацией фактически нет, если не считать проверки работы газовых и электроплит, отопления, водо- и газоснабжения, санитарной обработки от грызунов и тараканов. То есть по большинству из указанных параметров учета пока нет, хотя ввести такого рода паспорта квартир несложно, что сделало бы реальным применение в будущем дифференцированных тарифов на ЖКУ.

К особенностям жилищного фонда РФ относится также наличие общежитий, которые создавались не только для студентов и аспирантов (как во всем мире), но и для иногородних граждан, приезжающих для ра-

¹Все фактические данные (если не оговорено особо) приводятся по данным сайта Института экономики города // <http://www.urbsaneconomics.ru>

боты на крупных предприятиях. Сохраняются до сих пор и коммунальные квартиры, пятиэтажные дома без лифтов и мусоропроводов, срок эксплуатации которых давно прошел.

С таким "багажом" страна вошла в 90-е годы, когда стало возможным приватизировать, продавать, завещать квартиры и комнаты. Государство не вмешивалось в процесс ценообразования на рынке, и стоимость жилья (особенно в крупных городах) увеличилась многократно. К настоящему времени однокомнатная квартира в Москве стоит столько же, сколько трехкомнатный дом в США или Европе. Для большинства граждан РФ покупка просторной квартиры на семью из двух родителей и трех детей (такое количество детей требуется для простого воспроизводства) - несбыточная мечта.

Как менялись стоимость ЖКУ и состояние фондов

Стоимость ЖКУ стала расти, но государство все же контролировало тарифы. В 1992 г. в период "шоковой терапии" было принято политическое решение: жилищно-коммунальный сектор станет выполнять функции "социальной поддержки". В 1993 г. наметили реформировать отрасль за пять лет - к 1998 г. Но в 1996 г. Госдума это решение изменила, а после финансового кризиса 1998 г., когда инфляция круто пошла вверх, тарифы на ЖКУ заморозили на два года. Это была реальная поддержка для населения, которая многим позволила выжить. Но средств, которые государство выделило на модернизацию основных фондов ЖКХ и поддержание заработной платы персонала на конкурентном уровне, оказалось явно недостаточно. В результате качество основных фондов ЖКХ продолжало ухудшаться, обострились многие другие проблемы.

Что касается состояния фондов ЖКХ, то средние по РФ данные неплохие. Но среди субъектов Федерации есть такие, где положение критическое. Так, на общем фоне по показателю "сбор, очистка и распределение воды" выделяются Костромская область, где износ основных фондов ЖКХ равен 94,2% (то есть практически полностью изношены), Карачаево-Черкесская Республика - 72,4%, Самарская область - 72,2%, Новосибирская область - 72,1%, Республика Северная Осетия-Алания - 71,8%, Тульская область - 70,4%, Республика Башкортостан - 67,4%, Мурманская область - 64,3%, Челябинская область - 65,5%, Республика Тыва - 67,6%, Республика Хакасия - 67,2%.

Положение в "благополучных" регионах оценивается средними показателями, когда суммируются данные по оборудованию с большим износом и новым (общий показатель износа по предприятию может быть достаточно низким, а по наиболее значимому оборудованию - критическим). Результат - увеличение аварийности в ЖКХ. Так, в начале 2008 г. в России зафиксирован своего рода максимум количества аварий (по данным только на 18 января около 20 крупных и приблизительно 100 сравнительно меньших по масштабам аварий оставили без тепла, газа, электричества и воды многие десятки тысяч человек).

Стали обычными сообщения о взрывах газовых труб, авариях в системах электро-тепло-газо-водоснабжения и канализации, а также о спровоцированных этими происшествиями обвалах многоэтажных домов. Особенно часто это происходит в "холодных" регионах: в Сибири, на Урале, Крайнем Севере и Дальнем Востоке. Комплексной модернизации этой системы не проводилось с первой половины 80-х годов, а почти в 40 из 88 субъектов Федерации - с середины 70-х (!).

ЖКХ в России является, в сути, мезоэкономическим комплексом, положение в котором затрагивает всю экономику, обороноспособность страны и т.п. Даже разделив его на относительно небольшое количество частей, нельзя просто отдать его частным инвесторам. Поскольку по Конституции Россия является социальным государством, все политические решения, затрагивающие большинство населения, должны приниматься таким образом, чтобы общество в целом выигрывало. Применительно к сектору ЖКХ определение выигрыша для всего общества - неоднозначная задача. Свести ее только к минимизации денежных расходов на ЖКУ было бы неправильно, особенно при существующих уровнях доходов населения. В таком случае можно просто потерять весь комплекс. Но и повышение цен на услуги ЖКУ требует разумного подхода.

Способы оценки ЖКУ и расходов на реформу сектора

Широко распространено мнение, что доля оплаты ЖКУ в размере 20-25% доходов - это нормальный уровень, характерный для развитых стран. На самом деле (например, в статистике США) в расходы на жилище, помимо оплаты за его содержание, ремонт и коммунальные услуги, включаются платежи по закладной, налог на собственность, страховка, комплектование жилища мебелью, бытовой техникой, текстильными товарами, чистящими и моющими средствами, оплата услуг почты, затраты на производимый жильцом текущий ремонт.

По оценке специалистов, доля расходов собственно на ЖКУ в семьях со средним достатком в развитых странах составляет 10-12% семейного бюджета. Россияне вплотную подошли к этому уровню: доля их расходов на ЖКУ, по данным Росстата, составляет 8,9%. Но правда и то, что оснащенность жилищ россиян услугами ЖКУ совершенно не соответствует уровню развитой страны в XXI в.: степень обеспеченности ими даже на более благополучной категории российских городских семей ниже, чем западных (в среднем). В сельской местности положение еще хуже.

Переоснащение ЖКХ, а также создание заново системы ЖКУ для тех категорий граждан, которые их в настоящее время не имеют, конечно, потребует значительных расходов. Как провести эту поистине грандиозную работу? Как мобилизовать средства на возмещение возможного ущерба для населения?

Детально разработанной методики определения потерь населения от реформ, связанных с повышением оплаты ЖКУ, в настоящее время не существует. Более того, современная рыночная экономическая теория вообще не использует термин "потребительский ущерб". Наиболее близко к нему понятие "излишек потребителя". Иногда его называют "маршаллианским потребителем". Данное понятие используется для оценки в денежном выражении изменений в благосостоянии потребителей, вызванных изменениями цен, денежных доходов, налогов и т.д.

Предполагается, что рациональный потребитель будет сопоставлять предельную полезность данного блага (прирост удовольствия от потребления еще одной его единицы) с ценой на него и добиваться оптимального распределения домашнего бюджета. При таком подходе вообще невозможно количественно определить прирост (уменьшение) благосостояния - есть лишь субъективная оценка изменения ситуации. Иными словами, неважно, сколько стоят услуги ЖКХ, важно соотношение их полезного эффекта (субъективно понимаемого людьми) и цены.

Для любых других благ возможно сокращение или увеличение их потребления в зависимости от соотношения полезности и цены. Но в отношении ЖКУ выбор ограничен. Ведь для человека невозможно сократить их потребление ниже определенного уровня. Поэтому рост цен - очень и очень болезненный вопрос, особенно для той части граждан, для которых уже сейчас оплата этих услуг достаточно тяжелое бремя: в 2007 г. для 15% населения она составляла более 50% совокупного дохода (тем более что тарифы продолжают увеличиваться). Очевидно, что при наличии растущей категории граждан, не способных самостоятельно покрывать расходы на ЖКУ, нельзя применять зарубежные схемы, рассчитанные на другой (более высокий) уровень благосостояния.

В зарубежной и отечественной литературе существует еще один подход к оценке потребительского ущерба - с позиции оценки эффективности инвестиционных проектов, в том числе и социальных инвестиционных проектов. Классическая схема оценки любого такого проекта - это составление таблицы доходов (выгод) и расходов (потерь) по проекту, которые затем дисконтируются². Составить такую таблицу в масштабах всей страны с учетом выгод и потерь всех категорий населения - это не только весьма трудоемкое занятие. Главное - нет общепринятых критериев оценки доходов и расходов. Относительно просто лишь оценить финансово-экономическое положение самого ЖКХ. Но оно в настоящее время настолько тяжелое, что дисконтиро-

²Необходимость дисконта связывается с психологическими установками большинства населения, ценностью времени, необходимостью учета риска и т.п.

Основные финансовые показатели 1 деятельности организаций, осуществляющих управление эксплуатацией жилого фонда*			
	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млн. руб.	-13830	-13595	-4582
Сумма прибыли, млн. руб.	2912	3488	7497
Удельный вес прибыльных организаций в их общем числе, %	34,4	42,1	44,9
Сумма убытка, млн. руб.	16742	17083	12079
Удельный вес убыточных организаций в их общем числе, %	65,6	57,9	55,1
Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)**, %	-24,3	-17,0	-12,2
Рентабельность активов, %	-1,0	-1,4	-0,6
Коэффициент автономии (на конец года), %	90,4	87,0	85,3
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами (на конец года), %	-42,1	-32,1	-18,3
Коэффициент текущей ликвидности (на конец года), %	63,8	69,9	82,6

*Без субъектов малого предпринимательства. По данным бухгалтерской отчетности.
 **Знак (-) означает убыточность.
 Источник. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России - 2007 г. М.: Росстат, 2007. Табл.2.103.

вание прибыли, кэш-фло и сравнение других показателей не имеет экономического смысла, поскольку все они отрицательные. Финансовое положение организаций, осуществляющих деятельность по управлению эксплуатацией жилым фондом, все еще находится на уровне банкротства (что не менее серьезно, чем износ оборудования), хотя наметилась очень слабая тенденция к его улучшению.

Сальдированный финансовый результат в последние годы - отрицательный, хотя по абсолютной величине уменьшающийся. Сумма прибыли возросла, удельный вес прибыльных организаций повысился, сумма убытка и удельный вес убыточных организаций в общем числе организаций уменьшились, остальные показатели также имели тенденцию к улучшению. Тем не менее серьезную озабоченность вызывает коэффициент текущей ликвидности (на конец года), который все еще в 2 с лишним раза ниже показателя, считающегося пороговым при отнесении предприятия к категории банкротов³. Отрицательная рентабельность услуг уменьшилась в основном за счет роста тарифов, который частично компенсировался населению мерами социальной поддержки. Инвестиции же в основные фонды в 2005-2006 гг. крайне незначительны (табл.1).

Приведенные данные подтверждают, что положение в ЖКХ настолько сложное, что выигрыш общества в целом и отдельных его групп (как богатых, так и бедных) без сомнения состоит в том, чтобы фонды комплекса были восстановлены как можно скорее, финансовое положение отошло от опасной грани банкротства. Необходимо, чтобы обеспеченность современными коммунальными услугами приблизилась к уровню развитых стран.

Возмещение ущерба от повышения тарифов на ЖКУ: возможный вариант

Представляется целесообразным в качестве критерия эффективности реформирования ЖКУ не рассчитывать полезность его услуг (она очевидна) и не дисконтировать ее так, как это принято за рубежом в инвестиционном анализе, а использовать принципиально другую схему, предложенную Е.Фаерманом⁴. Логика ее достаточно проста. Для потребительской корзины, состоящей из трех благ (потребительские товары, ЖКУ и прочие услуги социальной сферы), рассчитывается тот объем потребления, который позволил бы

при новых тарифах сохранить прежнюю структуру потребления. Все расчеты ведутся в сопоставимых ценах. В итоге ущерб от повышения тарифов оказывается равным дополнительной стоимости соответствующих услуг (табл.2).

Минимальный социальный ущерб			2						
Показатель	Источник	Единица измерения	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Предельный индекс тарифов на ЖКУ к предыдущему году	МРЭТ	раз	0,426	0,568	0,488	0,287	0,235	0,327	0,175
Доля расходов на ЖКУ в стоимостной структуре потребления	Рос. стат. ежегодник. М.: Росстат, 2007. Табл. 6.38	раз	0,046	0,052					
Потребление населения в году t, в ценах 2000 г.	Расчеты ЦЭМИ РАН	млрд. руб.	3446,06	3840,86	4227,72	4573,45	5239,02	5803,36	6604,97
Ущерб от реформ (по Фаерману)		млрд. руб.	67,53	100,35	94,90	60,38	56,63	87,29	53,17

³Информация на сайте правовой системы "Консультант-плюс": <http://www.prof-cons.ru/doc39034.html>

⁴Потребление и доходы населения в условиях реформирования социальной сферы. Сб. статей под ред. Тарасовой Н.А. М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

Сгладить последствия реформы ЖКХ предлагается путем компенсации населению ущерба с помощью экономически обоснованного тарифа, который позволил бы сохранить исходную структуру потребления, то есть долю этих благ в общем потреблении. Схема Е.Фаермана предусматривает расчет минимального социального ущерба и фактического ущерба (с учетом действующих субсидий и корректировки структуры потребления). Оба показателя имеют свои достоинства и недостатки. Рассмотрим их чуть подробнее.

Расчет минимального потребительского ущерба производится на основе данных Росстата по формуле

$$\Delta C_{Ni}^t = (\rho_i^t - 1) \zeta_i^c \times C_N^t,$$

где ΔC_{Ni}^t - изменение потребления населения в году t вследствие изменения тарифов на ЖКУ;

C_{Ni}^t - потребление населения в году t ;

ζ_i^c - доля расходов на сегмент i в стоимостной структуре потребления в базовом году;

ρ_i^t - рост тарифов в сегменте i в году t относительно базового года $t = 0$ (за базовый год принят 2000 г.).

Умножив долю расходов на сегмент i в стоимостной структуре потребления в базовом году на потребление населения в году t , мы получим расходы на часть потребных ЖКУ в году t , а именно только на ту часть, которая соответствует их доле в базовом году (в настоящее время они в 2 раза больше). Затем умножив эти расходы на прирост тарифов в сегменте i в году t получим часть изменения потребления населения в году t вследствие изменения тарифов на ЖКУ.

Данный показатель призван служить ориентиром для расчета только минимального социального ущерба - при сохранении структуры потребления базисного года. Правда, такое условие вряд ли выполнимо. И потому возникает потребность рассчитать и полный ущерб.

Для этого предлагается следующая формула

$$\Delta C_{Nif}^t = (\rho_i^t - 1) \zeta_i^c \times C_N^t - Sub,$$

где ΔC_{Nif}^t - изменение потребления населения в году t вследствие изменения тарифов на ЖКУ;

C_{Ni}^t - потребление населения в году t в ценах базового года;

ρ_i^t - рост тарифов в сегменте i в году t относительно начального года $t = 0$;

ζ_i^c - доля расходов на сегмент i в стоимостной структуре потребления в текущем году;

Sub - сумма погашенных субсидий.

Полученный по этой формуле показатель более точно оценивает ущерб населения. Однако в эту сумму попадают дополнительные расходы, которые связаны с затратами на услуги, превышающие необходимые: на современные стиральные и посудомоечные машины, магнитофоны и другую технику, освещение больших жилых площадей и т.п.

Таким образом, имеются два показателя, каждый из которых по-своему информативен. Первый ориентирован на возмещение ущерба в рамках минимального потребления услуг ЖКУ, второй - его полного объема.

Поскольку в настоящее время доля расходов на ЖКУ близка к уровню зарубежных стран, при некотором ее превышении, очевидно, необходимо компенсировать всему населению минимальный социальный ущерб от реформы ЖКХ путем соответствующих выплат. В более бедных регионах представляется необходимым компенсировать полный ущерб. Кроме того, важно провести паспортизацию жилищ по европейским стандартам комфортности жилья. За некомфортное жилье ввести понижающие коэффициенты тарифов ЖКУ вплоть до полной отмены оплаты для некоторых категорий жилья (ветхое и аварийное, не имеющее полного набора современных услуг, расположенное на шумных автотрассах, в экологически неблагоприятных районах и т.п.). Одновременно следует предусмотреть повышающие коэффициенты при оплате за комфортное жилье. Таким образом, процедура повышения тарифов может быть проведена более справедливо.