



И.А. Башмаков

Реформа ЖКХ: мы неправильно делаем то, что задумали, или неправильно задумали то, что делаем?

(Десять спорных тезисов)

В последние годы очень активно обсуждается реформа ЖКХ. От того, как она реализуется, прямо зависят наши успехи или неудачи в борьбе с бедностью. Именно поэтому обсуждение направлений ее реализации получило такую яркую социальную и политическую окраску на всех последних выборах. Правда, реформу ЖКХ многие понимают по-разному. Часто повторяются слоганы, девизы реформы, которые кто-то отчеканил, а остальные произносят, не особенно задумываясь над их смыслом, и точно так же воплощают их в жизнь. Часть этих девизов настолько «замылена», что кажется очевидной. Но вот реформа никак не хочет динамично продвигаться. В чем же дело? Мы неправильно делаем то, что задумали, или неправильно задумали то, что делаем?

Автор берет на себя смелость утверждать последнее. Для обоснования такой позиции возьмем 10 «бесспорных» тезисов реформы и попытаемся их оспорить. Дискуссию начнем с потребителя, а затем перейдем к поставщику.

Тезис 1. «Единственным инструментом согласования интересов частных собственников квартир является их объединение в товарищества собственников жилья»¹

«Рынок» многих ЖКУ обходится и без весов, и без покупателей. Услуги населению «отпускаются», как грехи. Население лишено элементарных «рыночных прав»: не может контролировать объем и качество предоставляемых услуг, торговаться по цене и даже отказаться от их потребления, объем потребления остается неизвестным и, возможно, неизменным. По многим видам услуг даже поставщики не могут осуществить принцип «за сколько заплатил, столько и получи». Нет ясности и в вопросе, кто же приобретает услугу: домохозяйство, жилищная компания, дирекция единого заказчика или муниципалитет. Более того, нет ясности в отношении того, что именно является приобретаемым продуктом: ресурсы, по которым рассчитываются нормативы потребления (Гкал, литры, м³, кВт-ч), или параметры комфорта, по которым оценивается сам факт предоставления или отсутствия услуги и качество работы предприятий ЖКХ (температура и влажность в помещении, работа водоразборных приборов, освещенность и чистота улиц т.п.). То есть речь идет о рынке, где понятно, кто стоит за прилавком, но непонятно, что на прилавке лежит; ясно, кто платит, но не ясно, кто принимает решение о покупке.

Неудачи реформирования ЖКХ на протяжении последних 10 лет в том именно и состоят, что на этом рынке не был сформирован и подготовлен покупатель. Именно здесь кроется причина того, что ЖКХ не удалось превратить в рыночный сектор экономики, и там доминируют административные методы управления. Просто осталось непонятно, к кому же именно должны применяться рыночные методы управления, и кто должен принимать решения на основе рыночных сигналов.

¹ «Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы». Справочник. ДЕНА и Фонд «Институт экономики города». М., 2004. с. 29.

Важнейшая задача реформы ЖКХ – не просто изменить пропорции нагрузки по оплате ЖКУ между населением и бюджетом, а превратить потребителя в покупателя, наделенного рыночными правами.

Трансформация потребителя в покупателя сопряжена с рядом проблем. Более 80% населения России проживает в многоквартирных домах, но при этом не существует организационной и юридической основы для того, чтобы отдельные домохозяйства вступали в прямые и равноправные договорные отношения со снабжающими предприятиями. Домохозяйства изолированы, а потому не способны эффективно защищать свои интересы в суде в случае возникновения споров со снабжающими предприятиями. Домохозяйства не могут контролировать количество и качество ряда получаемых коммунальных услуг. Не существует механизма, позволяющего населению контролировать производственные затраты снабжающих организаций. Отсутствует конкуренция на рынках предоставления ЖКУ. Рост платы населения за ЖКУ стимулирует домохозяйства к снижению потребления; однако, существующая система выставления счетов не дает им возможности (за исключением счетов за электроэнергию) получать выгоды от мер по повышению эффективности использования энергии и воды. Переход к полному возмещению затрат стимулирует тепло- и водоснабжающие предприятия к их завышению и возлагает дополнительное бремя на муниципальные и семейные бюджеты. Все это не позволяет продвигаться в решении задачи преодоления бедности, которая вошла в число трех важнейших стратегических задач России на нынешнем этапе.

Единственным инструментом согласования интересов частных собственников квартир объявлено их объединение в товарищества собственников жилья. ТСЖ по многим причинам развиваются медленно². Кстати, ТСЖ не охватывают значительной доли жилого фонда не только в России, но и во многих странах. Так, в западной части Германии в ТСЖ проживает только 4% населения, а в Восточной – 17%³, в скандинавских странах в ТСЖ или жилищных кооперативах проживает не более 20% всех домохозяйств, в США – не более 7%. В Швеции в кооперативном жилье проживает 18% населения, а приватизация отдельных квартир там вовсе запрещена⁴. ТСЖ или кооперативное жилье - это одна из важных, но вовсе не единственная и не доминирующая форма общежития домохозяйств. Значительно больше распространены доходные многоквартирные дома, где домохозяйства нанимают жилье.

Если в результате титанических усилий в ТСЖ – в этот «единственный вариант» – удалось привлечь только 1% населения, то ясно, что это вовсе не вариант. Поэтому с первым тезисом нельзя согласиться.

На отрезке «домохозяйство - ТСЖ» не может не быть промежуточных точек. Существует, как говорят математики, бесконечное число промежуточных вариантов. Даже не факт, что ТСЖ является конечной точкой движения по этому отрезку, ориентиром движения, наиболее эффективной системой объединения домохозяйств. Причины медленного развития ТСЖ в России исследованы слабо даже теми, кто активно пропагандирует их развитие. Чаще всего упоминаются отсутствие рынка услуг

² По данным Л.Н. Чернышова, доля населения, объединившегося в ТСЖ, ЖСК, МЖК, ЖКК, в 1990-2001 гг. выросла только на 1,9% - с 3,7% до 5,6%. Реформа ЖКХ – что же сделано на самом деле. «Энергосбережение», №4, 2002. По данным С.Б. Сиваева, в России создано всего 5 тыс. ТСЖ, которые охватывают только 1 % площади всех жилых зданий. Аналитический доклад. Практика реформы жилищно-коммунального хозяйства. Фонд «Институт экономики города». М., 2003.

³ См. «Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы». Справочник. ДЕНА и Фонд «Институт экономики города». М., 2004.

⁴ Е.С. Шомина. Жилищное движение в Швеции. Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. №1, часть II, 2002, с. 37-40.

по управлению жильем, недостаток стимулов для собственников к самостоятельному управлению жилым домом, вялая агитационная работа (если бы преимущества были очевидны, молва - «сарафанное радио» - уже сделала бы свою работу), бюрократические препятствия, иждивенческое отношение граждан⁵. На самом деле, главное – отсутствие культуры жилых сообществ в многоквартирных домах и опыта принятия совместных решений по управлению ими.

Само отсутствие такой культуры – результат целенаправленной социальной политики. Долгие годы приветствовались только две формы активной социальной жизни советских граждан – семья и производственный коллектив. Территориальная самоорганизация имела место только в первые годы советской власти в форме домкомов. Затем в результате централизации управления жилищным фондом она была уничтожена. Уже тогда, как заметил М. Булгаков, квартирный вопрос испортил москвичей. Позже он «испортил» население всей страны. Исход населения из бараков и коммуналок в частные квартиры в 60-70-е годы уничтожил последние остатки чувства территориального коллективизма. Вожденная частная квартира стала «первичной ячейкой» для накопления частного имущества. В бараке или коммуналке это было просто невозможно по причинам, известным каждому, кто жил в таких условиях. Реакцией на окончание коммунально-барачного ада стала изоляция семьи в стенах квартиры многоэтажного дома по принципу «мой дом - моя крепость». Появилась возможность свободных «бесед на кухне». Именно, появление своей изолированной «соты» для накопления личного богатства и выражения личного мнения стало началом заката влияния коммунистической идеологии. Потребовалось лишь 20 лет массового переселения людей из бараков и коммуналок в свои квартиры для ее полного краха. «Перестройка» и последующий крах Советского Союза стали продуктом переселения сначала в «хрущевки», а затем критического давления частной инициативы по расширению частного жизненного пространства за пределы «хрущевок», а затем и так трудно дававшихся «шести соток». «Хрущевки» же и огораживание своего частного жизненного пространства ото всех стали и проблемой реформирования ЖКХ после 1993 г.

Культура жилых сообществ в многоквартирных домах в России не развита. Общинная сельская культура не прижилась на городской почве. В деревне еще и сегодня с вами здороваются и знакомые, и незнакомые, а вот в подъезде нет. Существует значительная социальная и институциональная инерция в эволюции жилых сообществ. Ее нельзя игнорировать. Во Франции такая культура формировалась 150 лет⁶. Желание «сжать время» и заставить всех «перепрыгнуть» в ТСЖ наносит больше вреда, чем пользы, порождает самый страшный грибок для системы отношений по управлению жилым фондом – недоверие. Получается «перепрыгивание пропасти в два прыжка».

Вопрос собственности на жилье при согласовании интересов жителей по участию в управлении им не является ключевым. Например, в Швеции существует очень мощное движение не собственников жилья, а именно квартиросъемщиков, которое является одной из основных опор гражданского общества в этой стране⁷. У нас потребность в самоорганизации внутри сообществ не находит реализации не в силу отсутствия оформленных отношений собственников, а в силу отсутствия соответствующих

⁵ См. «Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы». Справочник. ДЕНА и Фонд «Институт экономики города». М., 2004. Примеры эффективной работы ТСЖ в этой книге очень немногочисленны и недостаточно убедительны.

⁶ Е.Н. Шебаршина. Жилищная политика Франции – объединения совладельцев жилья. «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». №2, часть II, 2002, с. 24-25.

⁷ Подробнее см. Е.С. Шомина. Жилищное движение в Швеции. «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». №1, часть II, 2002, с. 37-40.

организаций и традиций. Эта культура постепенно начинает развиваться. В качестве первых шагов создаются, например, органы территориального общественного самоуправления (ТОС)⁸, в том числе домовые комитеты, управдомы, «домовые», которые становятся школой управления и культивации *добрососедства*, умения совместно решать простейшие бытовые проблемы, такие как приемка работ после капитального ремонта дома или благоустройства придомовой территории, обсуждение планов работ по обслуживанию жилого дома и отслеживание их выполнения, контроль за финансовыми потоками, информационная работа с жильцами и др.

Одной из возможных простых форм самоорганизации населения является добровольное объединение домохозяйств одного дома (не обязательно всех) в товарищество по оплате коммунальных услуг (ТОКУ) для заключения договора с энергосервисной компанией (ЭСКО) на эксплуатацию инженерных систем зданий с максимальным уровнем эффективности предоставления коммунальных услуг при заданных параметрах комфорта. ТОКУ нанимают энергосервисную компанию (ЭСКО) для обеспечения качественных коммунальных услуг с минимальными затратами. Система оплаты коммунальных услуг меняется. Члены ТОКУ платят ЭСКО за уровень комфорта. ЭСКО реализует комплекс энергосберегающих мероприятий и платит поставщикам за объем потребляемых услуг по приборам учета. Задача ЭСКО - эффективно эксплуатировать общедомовые системы, а также через относительно простую систему скидок стимулировать граждан к реализации мер по повышению эффективности использования ресурсов в квартирах.

Архитектура схемы ТОКУ-ЭСКО состоит из шести основных блоков: инициаторы создания ТОКУ; домохозяйства, организованные на уровне здания в ТОКУ; частный сектор, представленный жилищными и (или) специализированными энергосервисными компаниями (ЭСКО); Центр поддержки ТОКУ; общественный сектор, представленный администрацией города; тепло- и водоснабжающие организации. Это конструктор «лего», сочетания этих элементов могут быть различными, а эволюция конструкции ТОКУ-ЭСКО может идти по принципу «от простого к сложному». Другими словами, есть много инструментов согласования интересов частных собственников квартир. ТСЖ не является панацеей.

Тезис 2. На Западе за жилье платят 25% от дохода семьи, и мы должны платить столько же

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги растут. У народа возникает вопрос: когда же это кончится? У частного бизнеса, двинувшегося в ЖКХ, другой вопрос: до какого уровня можно повысить тарифы, чтобы окупить свои инвестиции? Ответ на этот вопрос был такой: платежи за ЖКУ должны составлять примерно 25% от совокупного дохода россиян. Именно на этой отметке в 1993 г. был установлен порог платежей за ЖКУ. Несколько позже он был снижен до 22%. В декабре 2003 г. в 52 из 89 регионах страны приняли этот федеральный стандарт доли собственных расходов населения в оплате ЖКУ. Во многих регионах он был на уровне 17-21%, и только в 7 регионах он был установлен на «человечном» уровне не выше 15%.

Анализ потребительских расходов в западных странах позволил выявить три важных момента⁹. Первое, при отнесении всех фактических и расчетных платежей за аренду, ремонт, содержание жилья и коммунальные услуги к семейному доходу получим

⁸ См. Закон Рязанской области «О территориальном общественном самоуправлении в Рязанской области». «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». №4, часть I, 2002, с. 41-48.

⁹ См. подробнее И. Башмаков. Рост тарифов имеет пределы. «Ведомости». 28.08.2003. стр. А4.; И. Башмаков. Сколько стоят услуги ЖКХ? «Энергетическая эффективность», вып. 39, 2003; И. Башмаков. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги. «Вопросы экономики», №4, 2004.

среднюю долю для Европейского Союза и США, равную 21%. Эта доля очень устойчива. За последние 42 года американцы стали в 2,5 богаче, а вот доля расходов на эти цели в располагаемом доходе не изменилась. При разрыве в уровнях доходов между 20% малообеспеченных и 20% наиболее обеспеченных групп населения в европейских странах, составляющем от 5 крат в Дании до 14 крат в Португалии, доля расходов на аренду, содержание и обслуживание жилья у семей в разных доходных группах каждой страны стабильна. Она не зависит от уровня доходов. В структуре потребительских расходов есть динамичные составляющие (например, по мере роста доходов заметно снижается доля расходов на питание и повышается доля расходов на развлечения и туризм) и предельно устойчивые – доли расходов на жилье, ЖКУ и транспорт. Она зависит от типа семьи – количества ее членов, их возраста, уровня и характера занятости, - но в среднем по всей доходной группе и по всей стране остается стабильной.

Второй момент: долю расходов на ЖКУ можно определять по отношению к суммарному доходу, или к доходу за вычетом налогов, или, наконец, к потребительским расходам (за вычетом сбережений). По мере вычета из доходов сначала налогов, а затем и сбережений, она повышается. В западных странах на цели потребления расходуется только 81% от суммарного дохода. Для США доля по отношению к располагаемому доходу составила 19%, а к доходу до налогообложения – уже 15%, что существенно ниже 21%.

Третий момент – состав жилищных расходов. Данные по жилищным расходам для стран Запада включают: фактические затраты на аренду жилья; расчетную стоимость аренды жилья, в котором проживают его владельцы (это не реальные расходы, а чисто условный расчетный показатель, который показывает, сколько семья заплатила бы за жилье, если бы она его снимала, а не была его собственником); затраты на содержание и текущий ремонт жилья; затраты на водоснабжение, канализацию, вывоз мусора и другие жилищные услуги, а также затраты на энергоснабжение жилья - электроэнергию, тепловую энергию, газ, жидкое и твердое топливо для индивидуального отопления жилых домов. Только три последние составляющие (содержание, текущий ремонт и коммунальные услуги) прямо сопоставимы с показателем российской статистики – расходы населения на ЖКУ. Главная же разница – оценочная и фактическая стоимость аренды.

При корректном сравнительном анализе оказывается, что доля расходов на ЖКУ, аналогичных российскому показателю, составляла в США на протяжении последних 42 лет только 5,5-6,6%. Она ни разу не отклонялась от средней величины более чем на 0,5%. Это индикатор наличия порогового значения.

В Европейском Союзе, в среднем, эта доля равна 5,6%, а диапазон значений по странам составляет от 4 до 9%. Разброс в значительной степени объясняется разницей в структуре собственности жилья и в ценах на энергоресурсы. Самая низкая доля собственного жилья и самые высокие цены в Дании, Германии и Австрии. Именно в этих странах самая высокая доля расходов на ЖКУ. Данные по странам Восточной Европы сравнительно ограничены, недостаточно сопоставимы и надежны. В этих странах доля расходов на ЖКУ составляет от 4 до 11%.

В России, как и за рубежом, эта доля универсальна по доходным группам. Таким образом, максимальная способность и готовность населения платить за ЖКУ достигается при предельной (для малообеспеченных) доле расходов на ЖКУ в сумме доходов, равной 10-15% и при средней доле расходов на ЖКУ, равной 6% от среднего дохода населения. Эти оценки порогов справедливы при требовании к достижению уровня собираемости 95%.

Тезис 3. Повышение ставок оплаты жилья и коммунальных услуг не приводит к снижению уровня сбора платежей за ЖКУ¹⁰

В России платежеспособный спрос на услуги ЖКХ определяет не уровень их потребления, а уровень собираемости платежей. Именно снижение платежной дисциплины при повышении цен (при прочих равных условиях) свидетельствует о наличии отрицательной ценовой эластичности. Ключевым фактором дисциплины платежей являются не просто тарифы, а соотношение «тарифы/доход». Эконометрический анализ для ряда городов показал, что коэффициенты эластичности уровня собираемости платежей по показателю «тариф/доход» отрицательны, существенны по абсолютной величине и статистически значимы¹¹. Утверждение о неэластичности оплаты за ЖКУ от тарифов безосновательно.

Реакция потребителей на рост цен в полном соответствии с экономической теорией отрицательна и существенна. При повышении тарифа на 1% собираемость платежей падает на 0,2% в Норильске и на 1% в Воркуте. Интенсивность реакции уровня платежной дисциплины в Воркуте выше, поскольку там индикаторы отношения платежей за ЖКУ к среднему доходу и к БПМ превысили пороговые значения.

Обобщение зависимости уровня собираемости платежей от доли расходов на ЖКУ представлено на рис.1. До первого порога готовности и способности населения платить за ЖКУ эластичность платежной дисциплины по цене отрицательна, но умеренна по величине. После этого порога она достигает значения -1 , то есть рост отношения тариф/доходы на 1% приводит к снижению собираемости также на 1%. Значит, поставщик ЖКУ выходит на полку максимума платежной способности населения, а дальнейший рост тарифов порождает только рост долгов, взыскать которые не представляется возможным. Точнее, дополнительные расходы на их взыскание становятся такими высокими, что существенно превышают дополнительный сбор платежей. Кстати, точно такое же явление наблюдалось в отношении подоходного налога.

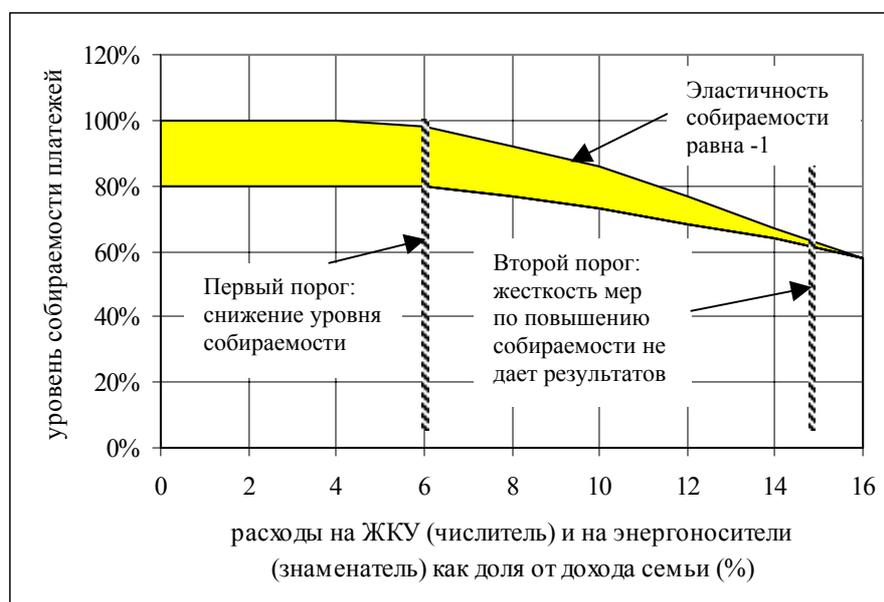


Рис. 1. Пороги готовности и способности (покупательной способности) населения платить за ЖКУ. «Крыло Башмакова».

¹⁰ «Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса». Фонд «Институт экономики города» М., 2003. с. 66.

¹¹ См. подробнее И. Башмаков. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги. «Вопросы экономики», №4, 2004.

Средняя готовность и способность населения платить за ЖКУ равна 5-7% от всех доходов населения. Именно в этом диапазоне кривая зависимости пересекает уровень платежной дисциплины 95%. Уровень в 100% практически недостижим ни в одной стране. На уровне не выше 6% от дохода платят за ЖКУ и обеспеченные слои российского населения даже при полном покрытии ими затрат на ЖКУ. Это – жесткая и устойчивая пропорция в структуре потребительских расходов не только в России. Только при такой доле удастся при «жестких мерах» к задолжникам удержать платежную дисциплину на уровне 95%. Если желаемый уровень дисциплины платежей ниже – скажем, 90%, – то порогом будет значение 8% расходов на ЖКУ от доходов населения.

Из этого анализа следует очень важная и простая практическая рекомендация: повышать тарифы на ЖКУ можно только до тех пор, пока платежи за ЖКУ не превысят 6% от среднего дохода населения и/или 15% от БПМ. Согласно российской статистике, в среднем на жилищные и коммунальные услуги в России расходуется около 5,2% дохода семьи. Это практически совпадает в результате по Западной Европе и США.

Тезис 4. Повышение платы за ЖКУ не играет решающей роли в определении численности низкодоходных семей, претендующих на получение жилищных субсидий¹²

Так может быть только если жители России совершенно экономически иррациональны, или субсидии так малы, что не являются значимыми для малообеспеченных, или существует крайне неравномерное распределение населения по уровню доходов с двумя огромными горбами для очень малообеспеченных и для очень обеспеченных. В России не наблюдается ни одного из этих факторов. Число получающих жилищные субсидии домохозяйств зависит от уровня обращаемости за получением субсидий, который, в свою очередь, определяется информированностью населения об условиях предоставления субсидий, значимостью размера субсидии для семейного бюджета, продолжительностью процесса сбора необходимых документов, готовностью квартиросъемщика потратить время на оформление документов, условий погашения задолженности для получения субсидии, интенсивностью работы с должниками, отношением к раскрытию информации о доходах и социальному статусу малообеспеченного и еще от многих факторов, а также от пропускной способности и схемы работы системы предоставления субсидий. В конце 2003 г. 11% населения России получали жилищные субсидии. Кстати, в США доля примерно такая же.

Перекрестный статистический анализ по регионам России показывает, что существует явная положительная зависимость (см. рис. 2). Она несколько «размазана», поскольку в ряде регионов велика доля теневой экономики, что искажает оценку доходов, и нет данных о собираемости платежей в каждом регионе (многие малообеспеченные семьи не получают субсидии, но и не платят за ЖКУ).

¹² С.Б. Сиваев. Аналитический доклад. Краткая версия. «Практика реформы жилищно-коммунального комплекса». Фонд «Институт экономики города» М., 2003. с. 6. Полная версия доклада называлась «Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса».

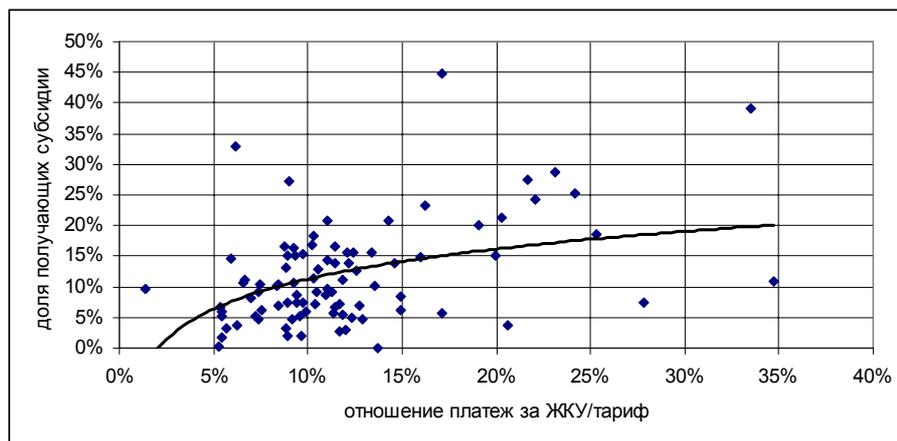


Рис. 2. Зависимость доли получающих субсидии от отношения «платеж за ЖКУ/средний доход» для всех регионов России в 2003 г.

Эконометрический анализ показал, что краткосрочная эластичность числа домохозяйств, получающих субсидии, от среднего размера субсидии равна 0,3 в Воркуте и 0,6 в Норильске. Средний размер субсидии зависит от тарифа на ЖКУ, условий предоставления субсидий и характеристик распределения обратившихся за субсидиями по уровню доходов. Высокие значения коэффициентов эластичности свидетельствуют о том, что потребители с низкими уровнями дохода *очень чувствительны к ценовым импульсам*. Кроме того, как численность получающих субсидии, так и сумма субсидий *очень эластичны* и к уровню «жесткости» мер по борьбе с задолженностью.

Наиболее интенсивный рост числа получающих субсидии происходит или после повышения тарифов на ЖКУ, или после активизации работы с задолжниками. Если прежде часть населения не платила за ЖКУ и не обращалась за субсидиями, то после активной работы с такими домохозяйствами на предмет погашения задолженности на условиях ее реструктуризации они становятся получателями субсидий. Усиление работы с задолжниками «выталкивает» за порог способности платить за ЖКУ тех, кто ранее не платил вовсе, а повышение тарифов подталкивает туда тех, кто раньше справлялся с платежами, но при новом уровне тарифов более на это не способен.

Тезис 5. Задача первостепенной важности – скорейшее завершение перехода на полное возмещение затрат потребителями стоимости предоставляемых ЖКУ

Реформа отношений в ЖКХ часто сводится только к реформе пропорций оплаты ЖКУ. Речь все время ведется о необходимости перехода к 100-процентному покрытию населением стоимости услуг ЖКХ¹³. Расходы на предоставление ЖКУ для населения России в 2004 г. превысят 550 млрд. руб. Несмотря на огромные усилия правительства, рост доли населения в оплате этого счета происходит очень медленно, а объем бюджетных расходов на финансирование ЖКХ никак не удается ни существенно снизить, ни профинансировать полностью. Главная причина – очень высокие и динамично растущие издержки ЖКХ на печальном фоне медленного роста реальных доходов населения и перераспределения собранных налогов в пользу центра, что ограничивает доходы муниципальных бюджетов. В 1998 г. население должно было покрыть 50% всей стоимости ЖКУ, в 2000 г. – 53%, в 2001 г. – 58%, в 2002 г. – 67%. Однако наличие льгот, жилищных субсидий и неплатежей привело к тому, что население вплоть до 2001 г. все еще не покрывало даже половины стоимости ЖКУ, а в 2004 г. с учетом реального уровня платежной дисциплины (87%) не покрывает более 65%.

¹³ С. Сиваев. Аналитический доклад. Практика реформы жилищно-коммунального хозяйства. Фонд «Институт экономики города». М., 2003. с. 5.

Призыв к скорейшему переходу на полное возмещение затрат ЖКУ исходит из допущений об отсутствии предела платежеспособного спроса населения на услуги ЖКХ и об обоснованности затрат на ЖКУ, которые в формах отчетности ЖКХ так и называются «экономически обоснованные затраты». Если бы тезисы 3 и 4 были верны, то из них следует отсутствие предела платежеспособности населения, а значит на него можно переложить весь груз платежей за ЖКУ, не опасаясь проблемы неплатежей и роста бюджетных выплат на субсидии. Проблема лишь в нерешительности властей.

Однако оба тезиса неверны. Более того, из приведенного выше анализа следует, что в российском ЖКХ используются неверные индикаторы управления процессом перераспределения нагрузки платежей между населением и бюджетом. Ключевым параметром является не доля населения в покрытии затрат, а отношение расходов на оплату ЖКУ к среднему доходу или к бюджету прожиточного минимума. Затраты и доходы везде разные. Платить за ЖКУ 22% своего дохода в регионах с низкими доходами и высокими затратами россияне не могут и не должны.

Главной причиной непомерно высоких издержек на ЖКУ и огромных финансовых обязательств государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства является его низкая энергоэффективность! Более 85% стоимости ЖКУ, предоставляемых населению, прямо или косвенно связаны с финансированием тепло-, электро-, газо-, водоснабжения, а также текущего ремонта инженерных сетей зданий и их конструктивных элементов в целях повышения теплозащиты (ремонт кровель, межпанельных швов, входных дверей, оконных конструкций и др.)¹⁴. Низкая энергетическая эффективность увеличивает издержки, рост издержек влечет за собой рост социальной напряженности, что сдерживает возможности переноса бремени полной оплаты ЖКУ на население. Практически повсеместно эти издержки при целенаправленной работе могут быть сокращены на 25-50%.

Структура рынка (в том числе система договоров, образования тарифов и оплаты услуг ЖКХ), в рамках которой осуществляется переход на 100-процентную оплату, может привести только к одному результату – бесконтрольной эскалации цен на услуги низкого качества. Если вся нагрузка по оплате услуг ложится на плечи жильцов, и дотирование прекращается, то практически пропадает экономический интерес у муниципалитета заниматься проектами, снижающими затраты на коммунальные услуги. Остается только интерес к снижению жилищных субсидий. Что касается ресурсоснабжающих организаций, то их возможности перекладывать неэффективные затраты на плечи населения резко возрастают.

Две трети котельных имеют КПД ниже 80%, треть - ниже 60%, а десятая часть - ниже 40%. Потери в 70% российских систем теплоснабжения составляют 20-60%. Кто должен платить за такую низкую эффективность? Финансовую ответственность за низкую эффективность использования энергии в ЖКХ должны поделить население и государство. Государство и органы местного самоуправления должны отвечать за эффективность систем энерго- и водоснабжения вплоть до жилого дома. Население же должно нести ответственность за эффективность использования ресурсов в жилых домах. В 2002 г. население оплатило около 50% стоимости услуг теплоснабжения, но фактически получило только 50-70% тепловой энергии от установленных нормативов¹⁵.

¹⁴ См. подробнее И. Башмаков. Энергоэффективность, издержки и реформа ЖКХ «Новости теплоснабжения», №5, 2003 с. 6-12.

¹⁵ С.И. Круглик. Анализ прохождения отопительного сезона субъектами Российской Федерации в 2001-2002 гг. «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». №6.2002; А.Я. Шарипов. Энергосберегающие технологии в системах коммунального теплоснабжения. «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ». №7, 2002; В.И. Ливчак. Энергоэффективные здания в московское массовое строительство. «АВОК» №1, 1999. И. Башмаков. Точный уровень потерь не знает никто. «КоммерсантЪ», 18.11.2002.

При полном соблюдении стандартов эффективности на всех стадиях производства, транспортировки, распределения и конечного потребления затраты на отопление 1 м² составляют только 30-70% от фактически сложившегося уровня. То есть сегодня большая часть населения уже оплачивает более 100% от стоимости услуг теплоснабжения нормативного уровня эффективности.

Население должно со временем оплачивать полностью коммунальные услуги *в соответствии с муниципальными стандартами эффективности, а не с фактическими уровнями бесхозяйственности*. Нельзя перекладывать на потребителя оплату сверхнормативных потерь топлива, энергии и воды при их производстве, транспортировке и распределении. Потребитель, даже организованный, не может воздействовать на повышение эффективности использования ресурсов в системах производства и транспортировки. Это зона ответственности муниципалитета. Но потребитель должен отвечать за уровень эффективности использования ресурсов в жилом доме. Это будет стимулировать его к самоорганизации и привлечению на конкурсной основе структур, которые будут заниматься эксплуатацией инженерных систем зданий.

При условии что предел способности и готовности населения платить за ЖКУ в фиксированный момент времени ограничен, а уровень затрат на их поставку существенно выше, переход к 100-процентной оплате равнозначен формированию огромной задолженности населения за ЖКУ и повышению доли жилищных субсидий в оплате затрат на ЖКУ. Более 50% задолженности формируется у малоимущих семей, с которых ее взыскать нереально, даже под угрозой переселения. Безнадежные долги у нас списываются очень редко и плохо. При «зашкаливании» доли платежей за ЖКУ в доходах семей за 10-15% меры по взысканию задолженности уже не приводят к повышению платежной дисциплины (см. рис. 1). Так, в Воркуте после резкого роста тарифов снижение уровня собираемости в 2003 г. произошло на фоне очень активной и жесткой работы по взысканию долгов через суд. В 2003 г. в судах Воркуты было рассмотрено 2845 дел о неплатежах за ЖКУ и за неплатежи выселено 60 чел. Любому городу с огромными и растущими долгами населения не привлекателен для частного бизнеса, развитие конкуренции в ЖКХ в нем невозможно и т.п. То есть огромные долги убивают все стимулы и у потребителей, и у поставщиков ЖКУ. В конечном счете, задолженность населения придется взять на себя городу (или отдать за нее значительную часть муниципального имущества). А кроме того, за счет жилищных бюджетных субсидий малоимущим придется покрывать не менее 10-20% всех расходов на ЖКХ.

То есть пятый тезис также неверен. Необходима разработка и реализация *в каждом муниципалитете сбалансированного графика* повышения доли населения в оплате ЖКУ, учитывающего как рост его доходов и способность выделить 6% от этих доходов на оплату ЖКУ, так и результаты интенсивной работы по снижению самих расходов, которые во многих случаях существенно завышены. Повышение доли населения может происходить и без повышения оплаты, только за счет снижения затрат и тарифов. Кстати, оказалось, что рост тарифов не стал стимулом к формированию ТСЖ.

Тезис 6. Введение персонифицированных социальных счетов будет способствовать самоорганизации населения и возникновению конкурентной среды в ЖКХ

Введению персонифицированных банковских социальных счетов уделяется явно завышенное внимание, не пропорциональное значимости этой меры. Предполагается, что оно позволит решить широкий круг проблем ЖКХ: способствовать самоорганизации граждан, уменьшить дотирование ЖКХ, усилить контроль населения за качеством и количеством предоставляемых услуг ЖКХ, повысить прозрачность бюджетной политики и др.¹⁶

Эта мера может привести к чему угодно, но только не к самоорганизации населения и возникновению конкурентной среды в ЖКХ. Переход к персонифицированному субсидированию малоимущих групп населения уже реализован. Субсидии начисляются персонально, но перечисляются прямо предприятиям ЖКХ. Модификация этой схемы за счет перечисления субсидий через банк на персональный счет при использовании практики оплаты услуг по единой квитанции, в которую нельзя вносить изменения, отражающие недопоставки коммунальных услуг, не дает в руки потребителя дополнительных инструментов контроля за количеством и качеством услуг. Оплата услуг становится только дороже и усложняется. Сегодня субсидии получают 11% россиян, которых нельзя отнести к разряду самых активных. Они не способны мобилизовать остальные домохозяйства для изменения организации обслуживания их жилых домов. Тезис о том, что перечисление субсидий на счета населения дисциплинирует бюджет, может оказаться верным только после того, как бюджеты перестанут задерживать заработную плату учителям и врачам. Не является эта мера также и очевидным средством повышения эффективности расходования бюджетных средств на предоставление жилищных субсидий в силу возможного их нецелевого использования и задержек с перечислением с персональных счетов.

Тезис 7. Введение повсеместного приборного учета превратит потребителя коммунальных услуг в покупателя

Одним из направлений превращения потребителя в покупателя является установка приборов учета и средств регулирования. Однако даже с этим, для многих очевидным, тезисом не все просто. Для начала нужно решить, что же получает покупатель ЖКУ: ресурсы (Гкал, литры, м³, кВт-ч) или комфорт. Конечной услугой, для которой нам нужен ресурс, является именно комфорт. Если через квартирный счетчик тонкой струйкой прошел объем «горячей» воды с температурой 25°С, и квартирному жителю пришлось потратить час на заполнение ванны, он оплатит эту «услугу» по прибору учета, но это не решает его проблемы комфорта. Может быть, стоит сразу покупать услугу комфорта?

Для этого нужна компания, которая обслуживает жилой дом: по домовым приборам учета покупает у снабжающих организаций ресурсы и, используя свои технологии, преобразует их в комфорт, который и продает населению. Эту функцию могут выполнять самые различные организации. Такая схема кардинально меняет не только определение, но и способы измерения поставленной коммунальной услуги. Параметры комфорта измеряются совсем другими средствами – датчиками температуры и влажности, методами определения качества воды и ее давления в водоразборных приборах, параметрами освещенности, надежности и, наконец, степенью удовлетворенности населения дома.

¹⁶ Д.П. Гордеев, Т.Б. Лыкова, М.С. Румянцева. Оплата ЖКУ с использованием социальных счетов в рамках эксперимента. Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. №2, часть I, 2003, с. 20-25.

Второй вопрос: имеем мы дело с коллективным покупателем или с индивидуальным? А если с коллективным, то насколько велик коллектив? Сегодня такой коллектив – весь город, и поэтому оплачиваются услуги по среднегородским нормативам потребления. Но это уж слишком большой коллектив. Любые индивидуальные действия по эффективному использованию ресурсов в нем гаснут без следа. Рациональнее иметь коллектив на уровне одного здания или одного ЦТП, обслуживающего группу зданий. В этом случае приборы учета и регулирования *обязательно устанавливаются на ЦТП и жилые дома с высокими тепловыми нагрузками*. На дома с низкими нагрузками (до 0,25 Гкал/час) и невысоким водопотреблением приборы ставить нерационально, поскольку расходы на их обслуживание заведомо превысят возможную экономию от их установки. То есть домовый приборный учет не должен быть сплошным.

В случае формирования индивидуального покупателя нужно ставить квартирные приборы учета воды и тепла. Квартирный учет воды в новых жилых домах необходим. А вот ставить их в уже существующем жилом фонде в пожарном порядке необязательно. Сегодня практически отсутствуют исследования уровней потребления в зависимости от:

- ⇒ организации самих потребителей (домохозяйство, ассоциированные домохозяйства, жилищная компания, энергосервисная компания, дирекция единого заказчика, муниципалитет);
- ⇒ качества предоставляемых ЖКУ и затрат на компенсацию их низкого качества (использования электрообогревателей, покупка бутилированной питьевой воды и т.п.);
- ⇒ оформления системы договорных отношений и структуры тарифа (тариф на производство и транспорт тепла, тариф на обслуживание внутридомовых систем отопления);
- ⇒ организации учета потребления (средний по городу норматив, прибор учета на группу домов, прибор учета на один жилой дом, прибор учета на квартиру);
- ⇒ способа выставления счетов по домовым приборам учета (пропорционально жилой площади и количеству прописанных, пропорционально косвенно измеренному количеству потребленного ресурса – распределители или пропорционаторы в случае отопления, специальные расчетные коэффициенты);
- ⇒ способа выставления и оплаты счетов;
- ⇒ жесткости применения и пределов работоспособности набора мер по работе с задолжниками за ЖКУ.

Таким образом, тезис о необходимости введения рыночных отношений в ЖКХ остается не подкрепленным оценкой работоспособности рыночных инструментов в отношении изменения поведения потребителя.

Вполне возможно, что после установки прибора учета в целом на дом и уточнения реального объема потребления ресурса в здании установка квартирного учета уже не даст дополнительной экономии. Возможно также, что потребитель, оснащенный квартирным учетом, первоначально получает экономию, но потом уже не меняет своего поведения или меняет его очень незначительно. В этих случаях капиталоемкая программа по оснащению квартир приборами учета не даст дополнительной экономии по сравнению с тем, что можно получить коллективный потребитель на уровне жилого дома. Кстати, во Франции только приступают к решению проблемы оснащения отдельных квартир в многоквартирных домах приборами учета воды. В США квартиры в доходных домах, как правило, не оснащены приборами учета воды и газа, а часто и электроэнергии. В наибольшей степени квартирный учет развит в Германии, но там

существует фантастическая по российским меркам финансовая поддержка государством процесса модернизации и оснащения приборами учета жилищного фонда¹⁷.

Инженерные системы в многоквартирных жилых зданиях построены таким образом, что переход к индивидуальному измерению и оплате за тепло требует очень больших затрат и не решает всех проблем. Остается проблема оплаты коммунальных услуг, используемых в местах общего пользования жилого дома. Для отопления это 30-50% всего потребления. В условиях жестких финансовых ограничений эффективным решением является сбалансированное сочетание коллективных (на уровне здания) средств учета потребления ресурсов и индивидуальных (на уровне квартиры) средств измерения параметров комфорта или также потребления ресурсов и организация новых соответствующих схем выставления счетов.

Тезис 8. Для повышения эффективности управления ЖКХ необходимо разделить функции заказчика и подрядчика

Следуя этой рекомендации, во многих городах были созданы «службы заказчика». Однако это не привело к реальным рыночным преобразованиям в ЖКХ. И не могло привести. Сама постановка задачи парадоксальна: ЖКХ существенно сложнее двухполюсной модели «заказчик-подрядчик». На каждом уровне управления ЖКХ есть функции заказчика (управления) по отношению к одним агентам рынка и функции подрядчика (исполнителя) по отношению к другим. На самом деле вопрос в том, как рационально выстроить систему управления ЖКХ? Вариантов много. Особую популярность сегодня приобрела версия делегированного управления и управляющих компаний. Весь мир использует прагматичные подходы: управление реформируется в зависимости от задач, которые нужно решать в данном конкретном месте, а не по заранее подготовленным моделям, сшитым по принципу «one size fits all»¹⁸. Следует отметить, что институциональные схемы не экспортируются, они должны адаптироваться.

Есть несколько опасностей. Во-первых, делегирование управления не означает устранения от управления. В конечном счете, именно мэр отвечает за надежность, затратность и качество работы ЖКХ города. Вопрос в том, какую часть управленческих функций он может делегировать, кто и как будет контролировать эффективность работы управляющих компаний. Если департамент ЖКХ города наладил эффективную систему управления, и город способен создать условия для финансовой устойчивости предприятий, то в этом городе нет потребности в делегировании управления. Управление и контроль имеют цену и эффективность. Именно сравнение затрат и результатов позволит определить наличие или отсутствие целесообразности делегирования управления. Однако как раз с оценкой результативности управления дело обстоит плохо. Так, во Франции, где делегированное управление существует уже очень давно, только в 2004 г. будет предложена первая система критериев для оценки эффективности управления коммунальными предприятиями. То есть еще до сих пор невозможно оценить эффективность работы управляющих компаний, а значит, и сравнить их между собой.

Тщательный анализ рисков покажет, является ли управляющая компания еще и уклоняющейся от рисков компанией. Если все функции управления делегируются только одной компании, то возникает вопрос о возможности организации конкуренции

¹⁷ См. подробнее «Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы». Справочник. ДЕНА и Фонд «Институт экономики города». М., 2004. с. 43-45.

¹⁸ См. Финансирование создания и модернизации инфраструктурных объектов транспорта и коммунального хозяйства. Министерство строительства, транспорта и жилищной политики Франции. Управление международных и экономических связей. Париж 2002. На русском языке. С. 29.

на рынке ЖКХ. Ведь частная управляющая компания не обязана проводить конкурсы при распределении работ между подрядчиками. Она может дальше делегировать функции управления своим подрядчикам уже от своего имени.

Образцовая схема там, где еще нет коллективных потребителей ЖКУ, может выглядеть следующим образом. Все собственники жилого фонда делегируют Департаменту ЖКХ право представлять их интересы. Департамент выполняет функции собственника жилого фонда и коммунальных систем и реализует свои функции через заключение договоров-поручений на управление жилым фондом, формирование финансового плана жилищных компаний, определяя их производственную программу и единичные расценки на отдельные виды работ, а также муниципальные стандарты качества работы жилищных компаний через систему количественных и качественных индикаторов-показателей результативности их работы. Расценки на отдельные виды работ одинаковы для всех жилищных компаний и относительно стабильны. С помощью системы индикаторов оценивается деятельность отдельных жилищных компаний, и из зоны обслуживания наименее эффективных компаний выделяется лот жилых домов (жилой квартал), который выставляется на тендер. Таким образом удастся уйти от монополюсному закреплению зон обслуживания. Кроме того, на конкурсной основе можно распределять все или часть работ по капитальному ремонту, организовав эффективную процедуру их приемки, с тем чтобы жилищные компании не устраняли чужие «недоделки» за свой счет. Использование прототипа этой схемы в Норильске в 2003 г. позволило городу оказаться в числе немногих городов России, где выстроенная система управления позволила обеспечить реальное снижение расходов на ЖКХ в 2003 г.

Конкуренция в ЖКХ означает, что покупатель может выбрать поставщика. То есть вопрос не только в наличии выбора, но и в том, кто, собственно, покупатель, и кто будет выбирать. Сейчас поставщика в лучшем случае выбирает муниципалитет. Если появляется коллективный покупатель, то выбор должен остаться за ним. Ведь на оплату ЖКУ все больше используются деньги из кошельков населения.

Ясно, что рынок управления жилым фондом не сформируется в одночасье. Нужно время. Нужно сформировать спрос на эти услуги и их предложение, взаимное доверие поставщика и покупателя, выстроить «правила рынка». Все это требует времени, преодоления социальной инерции и накопленного годами взаимного недоверия в «Бермудском треугольнике «население-власть-предприятия ЖКХ», требует поэтапных действий по направлению от простого к сложному.

Тезис 9. Коренное улучшение ситуации в ЖКХ связано с приходом частного бизнеса

Этот тезис сегодня один из самых популярных в ЖКХ. У правительства не получилось, у муниципалитетов не очень получается, попробуем привлечь частный бизнес. Против этого тезиса выставим два других: «частная монополия не лучше государственной» и «правила работы на рынке важнее формы собственности оператора». Обсудим эти тезисы на примере рынка тепла.

Рынок тепла – лакомый кусок – один из самых больших монопродуктовых рынков в России. Ежегодные продажи на нем составляют около 30 млрд. долл. На самом деле, в национальном масштабе этого рынка не существует. Он разбит, по меньшей мере, на 50 тыс. локальных рынков. Еще одной характеристикой этого рынка является огромный потенциал возможного снижения издержек. Только за счет повышения энергоэффективности издержки могут быть снижены на 10 млрд. долл. Именно такая сумма может стать прибылью компаний-операторов, проникающих на этот рынок. Если допустить, что средний срок окупаемости энергосберегающих инвестиций в эту сферу равен 5 годам, то емкость рынка для энергосберегающего оборудования, материалов и эффективных методов эксплуатации может быть оценена, как минимум, в 50 млрд. долл. Таким образом,

характеристика «фигуры» российского рынка тепла – 30-10-50: чтобы на рынке с оборотом в 30 млрд. долл. зарабатывать 10 млрд. долл. в год на снижении издержек, нужно вложить в повышение энергоэффективности 50 млрд. долл.

Государственное и частное партнерство часто строится на идее привлечения финансовых ресурсов частного сектора в ЖКХ. Так, РКС только еще обещает в течение 7 лет привлечь 500 млн. долл. на модернизацию российского ЖКХ. Однако уже сегодня ежегодные вложения в модернизацию систем теплоснабжения из всех источников превышают 500 млн. долл. Правда, многие меры предусматривают модернизацию уже существующих крайне неэффективных систем без пересмотра самой концепции теплоснабжения.

Чтобы вложить средства и вернуть их сторицей, нужно реформировать систему отношений на рынке тепла. Такая реформа постепенно разворачивается и приобретает все более четкие очертания. Уже сегодня существует разнообразие форм отношений на рынке: частная; аренда частными компаниями муниципальной собственности, аренда муниципалитетом частной собственности, муниципальные операторы на муниципальной собственности. Еще нет оснований для утверждения, что какая-либо из этих форм эффективнее другой. На вопрос автора, есть ли свидетельства того, что частный оператор эксплуатирует системы более эффективно, чем муниципальный при одинаковых правилах работы на рынке, участники семинара Международного энергетического агентства по политике централизованного теплоснабжения в 20 странах с переходной экономикой положительного ответа не дали. Не дали утвердительного ответа и французские специалисты по делегированному управлению¹⁹. Однако все согласились, что частные компании проводят более гибкую политику по удержанию и привлечению клиентов и в большей степени ориентированы на удовлетворение нужд конечных потребителей. Все также согласились с тезисами, что «частная монополия не лучше государственной» и «правила работы на рынке важнее формы собственности оператора». Не случайно все частные российские инвесторы, пришедшие на рынок ЖКХ, так много внимания уделяют сегодня не столько реализации проектов, сколько формированию разумных «правил рынка».

На рынках ЖКУ многих скандинавских стран весьма эффективно работают муниципальные компании. Процесс приватизации систем теплоснабжения там идет постепенно. Так, в Швеции в 1990-2002 гг. доля муниципальной собственности снизилась со 100 до 62%. При этом часть систем перешла в собственность немецкой и финской компаний²⁰. Многие страны Восточной Европы, например, Чехия, Литва, Венгрия, Польша и Эстония, пошли по пути привлечения частных операторов. По этому пути пошла и Россия, где множество компаний, в названии которых есть слова «коммунальные системы», также двинулись в сектор теплоснабжения.

Муниципалитет, являясь собственником инфраструктуры систем теплоснабжения, может на договорной долгосрочной основе (долгосрочная аренда с правом внесения изменений) привлекать операторов по эксплуатации систем теплоснабжения на конкурсной основе. Необходимо разработать «меню» типовых форм такого договора. Необходимо определить в договорах долгосрочной аренды гарантийные обязательства и меры ответственности за соблюдение требований региональных и муниципальных стандартов надежности и эффективности функционирования систем теплоснабжения. В Литве частные операторы контролируют 42% рынка тепла. В контракте с ними муниципалитеты оговаривают: предельный уровень издержек; параметры технической эффективности систем теплоснабжения, характеристики качества обслуживания и

¹⁹ Д. Жордан и Д. Леви. Семинар «Ключевые проблемы партнерства власти и бизнеса в коммунальном секторе». Голицыно. 6 апреля 2004 г.

²⁰ Yu. Zeman. Development of ownership structures in district heating. Presented at IEA workshop “District heating policy in transition economies”. Prague. February 2004.

удовлетворенности клиентов, гарантии сохранности основных фондов и экологические ограничения²¹.

В конкуренции за право управлять системами теплоснабжения могут принимать участие: МУПы; акционерные общества (с участием муниципального капитала), организованные на базе МУПов; частные управляющие компании. Форма собственности не так важна, как уверенность в обеспечении надежности и эффективности теплоснабжения. Частным предприятиям еще только предстоит доказать, что они могут работать более эффективно, чем муниципальные. Только условия для сравнения результатов их работы будут разные. МУПы доселе работали в условиях огромных неплатежей, а частные компании во многих случаях берут в обслуживание системы, где уже налажена платежная дисциплина.

Тезис 10. ЖКХ – островок социализма

Если под социализмом понимать способность эффективно вести коллективное хозяйство, то этот тезис неверен в корне. ЖКХ – это островок, а точнее огромный остров, индивидуализма, где домохозяйства не могут еще начать коллективно управлять своими домами. На самом деле, этот тезис имеет в виду использование административных методов управления в ЖКХ и неверие в существование рыночных реакций как производителей, так и потребителей ЖКУ. Что касается производителей, то при крайне низкой платежной дисциплине самого государства в последние 10 лет экономическими методами управлять ими было просто невозможно. Нет рыночной экономики без денег. Читайте А. Смита, Д. Рикардо или К. Маркса.

Если имеется в виду потребитель, то, как было показано выше, даже не сформировавшись еще как покупатель, он все же проявил явные и правильные рыночные реакции. Беда в том, что использовались неверные представления о порогах его платежеспособности. Другими словами, реформа ЖКХ мало что сделала в формировании нормальной структуры рынка ЖКУ. Но если мы не организовали рынок, то как же применять рыночные методы управления?

Принимая во внимание существенные различия в организации ЖКХ отдельных населенных пунктов и необходимость гибко и оперативно обеспечить реализацию реформы ЖКХ, следует подготовить «меню управленческих решений по реформе ЖКХ». Хочется, но нельзя все и всех реформировать по одному лекалу. Нам все кажется, что есть магические простые решения проблем ЖКХ. А их нет! Задача реформирования ЖКХ не проще, чем реализация сложнейших космических программ! Искреннее желание с помощью простых решений сделать «как лучше» приводит к результату «как всегда». Любой эффективный механизм является комплексным, в нем органично взаимодействуют социальные, экономические, финансовые, организационные, информационные и технические элементы. У каждого из них свои характеристики инерционности – пределы изменений. Пренебрежение хотя бы одним из них приводит к неработоспособности всего механизма. Новые механизмы в ЖКХ нужно конструировать и обслуживать по-новому. Нужно точно понимать, когда мы неправильно делаем то, что задумали, и когда мы неправильно задумали то, что делаем!

И.А. Башмаков

Директор Центра по эффективному использованию энергии

Тел. (095) 120-9209, 128-9353, 128-9489

²¹ A. Greim. Dalkia Group. Presented at the IEA workshop “District heating policy in transition economies”. Prague. February 2004.