

И.А. Башмаков

## Показатель дисциплины платежей – интегральный параметр успеха российской реформы ЖКХ

### 1. Низкая платежная дисциплина рушит все конструкции реформы ЖКХ

Платежная дисциплина является итогом соответствия тарифной политики пороговым значениям способности и готовности населения платить за ЖКУ, она определяет финансовую устойчивость ЖКХ и его привлекательность для частного бизнеса, а в конечном счете, надежность работы всех систем жизнеобеспечения. Начисленные населению платежи за ЖКУ достигнут в 2005 г. 520 млрд. руб. против 120 млрд. руб. в 2000 г. (см. рис. 1). В 2004 г. и первом квартале 2005 г. рост тарифов на услуги ЖКХ (на 23,5% и 25% соответственно) стал двигателем инфляции. В 2006 г. тарифы вырастут еще, по меньшей мере, на 10%. Кроме того, капитальный ремонт вводится в состав тарифов на ЖКУ, что приведет к их росту еще на 5-7%. У народа возникает естественный вопрос: когда же все это закончится? От ответа на него прямо зависят успехи или неудачи в борьбе с бедностью и социальная стабильность.

ЖКХ часто называют островом социализма в рыночной экономике. Имеется в виду сохранение административных методов управления и неверие в существование рыночных реакций как производителей, так и потребителей ЖКУ, а также сохранение возможности пользоваться услугой, не заплатив. Что касается производителей, то при низкой платежной дисциплине в последние 10 лет экономическими методами управлять в ЖКХ было просто невозможно. Нет рыночной экономики без денег. Экономика дефицита порождает дефицит, что ведет к эскалации расходов, а на их оплату не хватает денег ни у населения, ни у бюджетов (см. рис. 1). Снизить же отпуск ЖКУ выборочно только неплательщикам в многоквартирных домах поставщики часто не могут. Против задолженности из бюджета они вообще практически бессильны.

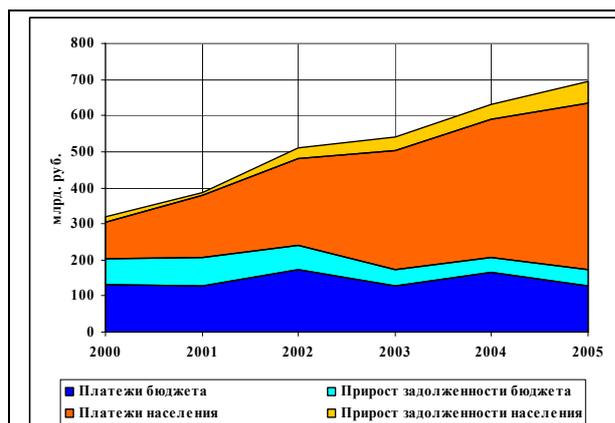


Рис. 1. Динамика расходов на ЖКУ для населения и источники их покрытия

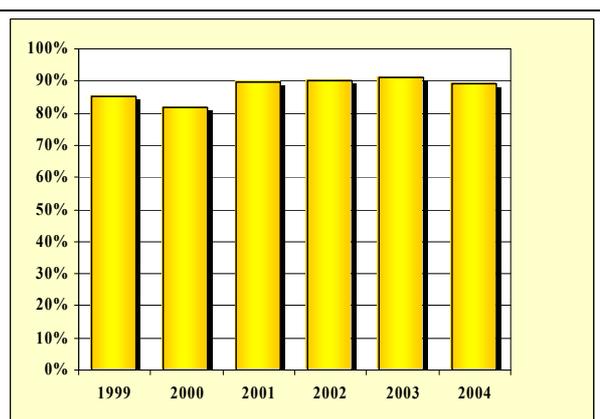


Рис. 2. Динамика собираемости платежей с населения. Средние цифры по РФ

Если же имеется в виду потребитель, то, даже еще не сформировавшись как покупатель ЖКУ, он проявляет явные и правильные рыночные реакции. Беда в том, что используются неверные представления о порогах его способности и готовности платить за ЖКУ.

Для суждений об успехах или неудачах реформы ЖКХ используется большой набор показателей, отраженных в специальных формах отчетности. Ими можно жонглировать, чтобы иллюстрировать свою точку зрения (положительную или негативную) на реформу.

Однако есть непризнанный интегральный показатель успеха реформы – уровень платежной дисциплины. Если он существенно ниже 95% и убытки от недобора платежей невозможно компенсировать ни из тарифов, ни из бюджета, то бизнес в ЖКХ становится убыточным, а объекты ЖКХ деградируют от недоремонтов. Качество ЖКУ падает вместе с готовностью населения платить за них. Это рушит все конструкции реформы ЖКХ. У домохозяйств вряд ли возникнет желание формировать ТСЖ на базе деградирующего здания. Частный бизнес не может в депрессивном городе с собираемостью 70% и с «убитой» коммуналкой быстро привести ее в порядок, не понеся убытки. У него возникает простой вопрос: до какого уровня можно повысить тарифы, чтобы окупить свои инвестиции не подорвав платежную дисциплину населения? Без ясного ответа на этот вопрос риски частного бизнеса в ЖКХ слишком высоки.

Все лозунги и речевки реформы ЖКХ блекнут, как только в качестве фона используется показатель платежной дисциплины. Именно он является интегральным итогом успехов и неудач реформы. Оказывается, за последние 6 лет реализации реформы мы практически не добились прогресса в его повышении, а последние 4 года просто топчемся на месте (см. рис. 2).

## 2. Существует порог способности населения платить за ЖКУ, «заступ» за его пределы приводит к снижению уровня сбора платежей

Монопольные цены регулируются не столько регулирующим их органом, сколько платежеспособным спросом. Примеры – нефть, налоги, ЖКУ. В России ограниченный платежеспособный спрос на услуги ЖКХ определяет не уровень их потребления, а уровень собираемости платежей. Во многих странах Запада, согласно данным опросов, ограниченность платежеспособного спроса приводит к недопотреблению ЖКУ. Доля семей, которые не могут позволить себе адекватно отапливать жилища, составляет от 6% в Великобритании и 19% в Италии до 53% в Испании. Доля семей, недопотребляющих ЖКУ по причине ограниченности доходов составляет от 7% в Австрии и 10% во Франции до 40% в Португалии. В России же при практической невозможности снизить потребление ЖКУ в многоквартирных домах рост цен на ЖКУ ведет именно к снижению платежной дисциплины.

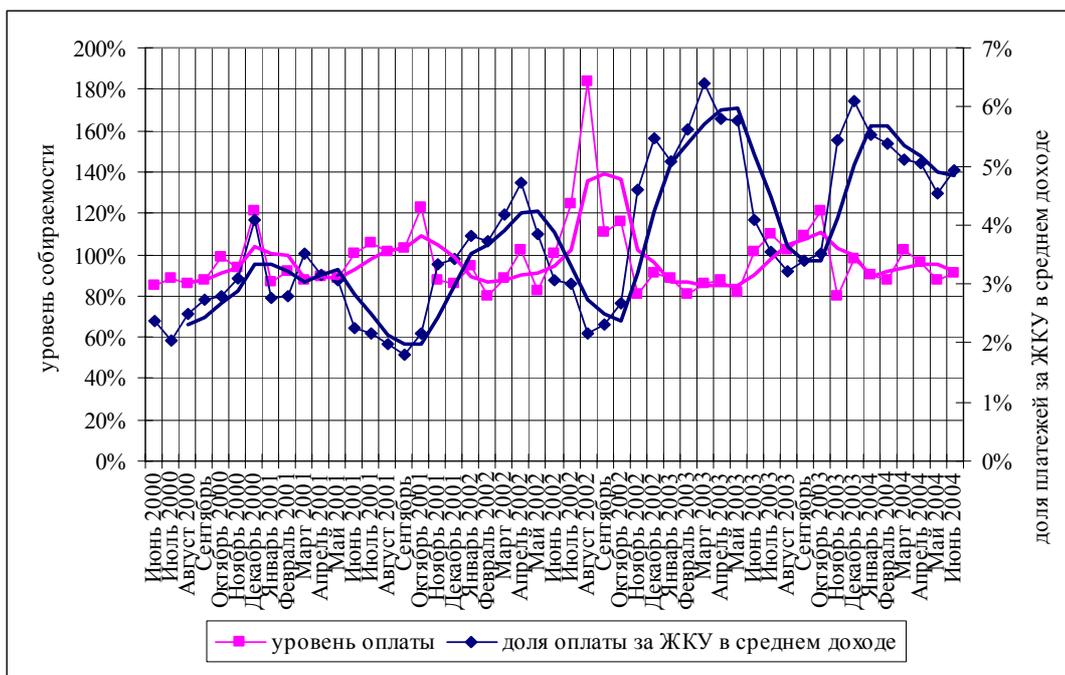


Рис. 3. Иллюстрация отрицательной (изменение параметров в противофазе) зависимости уровня собираемости платежей от доли оплаты за ЖКУ в среднем доходе

Ключевым фактором, определяющим дисциплину платежей, являются даже не тарифы, а отношение «платеж за ЖКУ/доход». Эконометрический анализ, проведенный для ряда городов и районов, показал, что:

- ⇒ все утверждения об отсутствии эластичности оплаты за ЖКУ от тарифов совершенно безосновательны<sup>1</sup> (см. рис. 3);
- ⇒ важнейшим параметром, определяющим платежную дисциплину, является не просто тариф на ЖКУ, а отношение расходов на ЖКУ к доходу (см. рис.4);
- ⇒ в полном соответствии с экономической теорией коэффициенты эластичности<sup>2</sup> уровня собираемости платежей по показателю «платеж/доход» отрицательны, существенны по абсолютной величине и статистически значимы;



Рис. 4. Зависимость собираемости платежей за ЖКУ от доли оплаты за ЖКУ в среднем доходе в 2001-2004 гг. по 14 муниципальным образованиям и для России<sup>3</sup> (красная точка)

- ⇒ функция собираемости платежей по показателю «платеж/доход» относится к малоисследованному классу функций с динамической эластичностью (к этому же классу относятся функции спроса на энергоносители по цене или функции собираемости налогов от их ставки)<sup>4</sup>;
- ⇒ эластичность собираемости растет по абсолютной величине по мере приближения к порогу платежеспособности и еще более значимо растет после его «перешагивания»<sup>5</sup>.

Обобщение зависимости уровня собираемости платежей от доли расходов на ЖКУ представлено на рис.5. Зависимость имеет форму крыла. Верхняя кривая отражает функцию способности населения платить за ЖКУ, а нижняя – функцию его готовности платить за ЖКУ.

Эластичность платежной дисциплины по доле платежа за ЖКУ в доходе на рубеже первого порога достигает значения  $-0,4$ , а после «заступа» за этот порог и по мере приближения ко второму порогу она достигает уже значения  $-1$ . В этом случае рост

<sup>1</sup> «Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса». Фонд «Институт экономики города» М., 2003. с. 66.

<sup>2</sup> Коэффициент, который показывает, на сколько процентов изменится собираемость при изменении отношения «платеж/доход» на 1%.

<sup>3</sup> Норильск, Воркута, Суусуманский район Магаданской области, Березники, Сегежский и Кондопожский районы Республики Карелия, Нижневартовск, Нижневартовский район, Лангепас, Югорск, Урай, Мегийон, Невельск и Смирныховский район Сахалинской области. Данные по этим муниципальным образованиям с очень разным уровнем доходов населения и бюджета тщательно собирались и проверялись автором в процессе работы по различным программам.

<sup>4</sup> См. И. Башмаков. Энергопотребление и экономический рост: факторы и пределы изменения пропорций. «Энергетика. Актуальные проблемы». Вып.1. 1988. с. 50-61.

<sup>5</sup> См. подробнее И. Башмаков. Пороговые значения способности и готовности населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги. «Вопросы экономики», №4, 2004. Результаты анализа также представлены в серии отчетов ЦЭНЭФ по проекту «Социальной реструктуризации районов Крайнего Севера», написанных в 2003-2004 гг.

отношения «платеж/доход» на 1% приводит к снижению собираемости также на 1%. Значит, поставщик ЖКУ упирается в полку максимума платежной способности населения, а дальнейший рост тарифов порождает только прирост долгов. Эта ситуация может смягчаться только при повышении доходов населения.

Иначе говоря, средняя способность населения платить за ЖКУ равна 6-7% от его доходов<sup>6</sup>. Именно в этом диапазоне верхняя кривая зависимости пересекает уровень платежной дисциплины в точке 95%. Это – жесткая и устойчивая пропорция в структуре потребительских расходов. Только при такой доле удается при жестких мерах к задолжникам удержать платежную дисциплину на уровне 95%. При доле расходов на ЖКУ в доходах населения 8% дисциплину платежей можно обеспечить на уровне 90%.

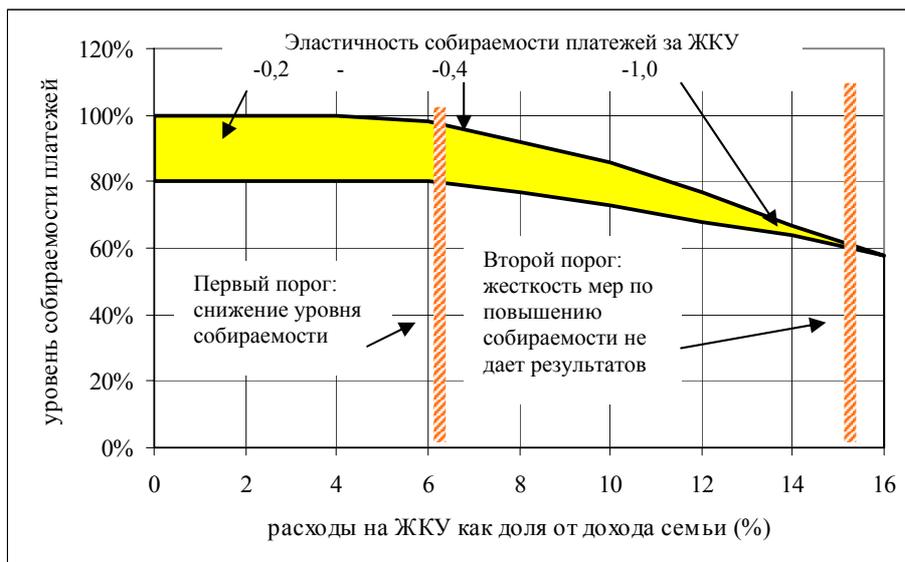


Рис. 5. Пороги готовности и способности населения платить за ЖКУ. «Крыло Башмакова».

В последние годы только самая высокодоходная группа населения стала отрываться от средних по стране цифр обеспеченности жильем. В целом же, разные доходные группы обеспечены жильем довольно равномерно, а значит, их расходы на ЖКУ одинаковы. В среднем по России средний доход примерно в 2,5 раза превышает бюджет прожиточного минимума (БПМ). Следовательно, средней доле расходов на ЖКУ, равной 6%, соответствует доля расходов на ЖКУ в БПМ на уровне 15%.

Вывод о существовании порогов способности и готовности населения платить за ЖКУ подтверждается также результатами проведенного в Москве Фондом «Коммунальной Культуры Жизни»<sup>7</sup> телефонного опроса 1000 домохозяйств. Часто в адрес Консультанта высказывалось мнение о наличии порога только в депрессивных северных территориях. Итоги опроса подтверждают универсальность полученных ЦЭНЭФ выводов (см. рис. 6 и рис. 7). На рис. 6 фактически показано распределение населения г. Москвы по готовности платить за ЖКУ в зависимости от роста тарифов, или от роста доли оплаты за ЖКУ в среднем доходе домохозяйства.

Зеленая зона показывает, как доля населения, готового оплачивать полностью услуги ЖКУ, «вымывается» по мере гипотетического роста тарифов на ЖКУ и роста доли платежей за ЖКУ в среднем доходе. При росте этой доли в 3 раза готовность полностью оплачивать ЖКУ снижается в 2,4 раза, то есть коэффициент эластичности равен -0,67.

<sup>6</sup> Многие практические работники ЖКХ, например, в республике Карелия также эмпирически обнаружили такое значение порога. См. также И.В. Плешаков. Содержание и эксплуатация жилищного фонда Минобороны России. «ЖКХ. Экономика и управление предприятием ЖКХ». №8, часть 1, 2004, с. 31.

<sup>7</sup> Результаты социологического исследования отношения жителей Москвы к реформе ЖКХ. Фонд «Коммунальная Культура Жизни». М., июнь 2005 г.

Желтая зона отражает долю домохозяйств, ищущих источники социальной поддержки по оплате ЖКУ: субсидии, льготы и другие формы. Она удивительно стабильна и составляет примерно 25-33% населения. Эта доля является индикатором уровня обращаемости за социальной поддержкой. Синяя зона показывает долю населения, готового сменить квартиру, чтобы уменьшить платежи. Она незначительна – около 3%. Сиреневая зона показывает долю домохозяйств, которые по причине роста тарифов будут оплачивать ЖКУ только частично. Она также составляет 2-3%. Оранжевая зона показывает долю населения, у которого рост тарифов полностью убивает готовность платить за ЖКУ. Эта часть населения не будет платить при повышении тарифов. Их доля растет до 14% при утроении тарифов. Наконец, сине-сиреневая зона показывает долю населения, которое будет выражать протест против роста тарифов в различных формах вплоть до уличных манифестаций.

То есть доля дисциплинированных плательщиков составляет 97% при доле расходов населения на ЖКУ в среднем доходе 3% (именно такая доля была в Москве в середине 2005 г., что существенно ниже этого показателя во всех трех пилотных территориях) и падает до 62% при росте доли расходов на ЖКУ до 9%.

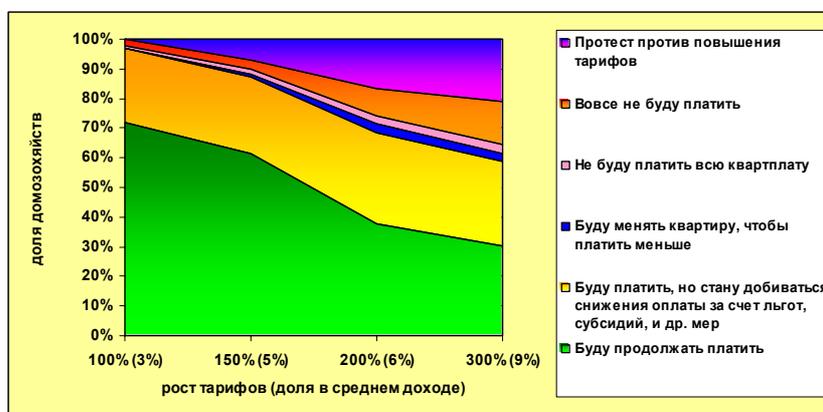


Рис. 6. Изменение готовности населения Москвы платить за ЖКУ в зависимости от роста тарифов (июнь 2005 г. 100%), или от доли оплаты ЖКУ в среднем доходе домохозяйства

Эти данные показывают, что доля дисциплинированных плательщиков составляет 97% при доле расходов населения на ЖКУ с среднем доходе равном 3% (именно такая доля в Москве в середине 2005 г., что существенно ниже этого показателя во многих других городах) и падает до 62% при росте доли расходов до 9%.

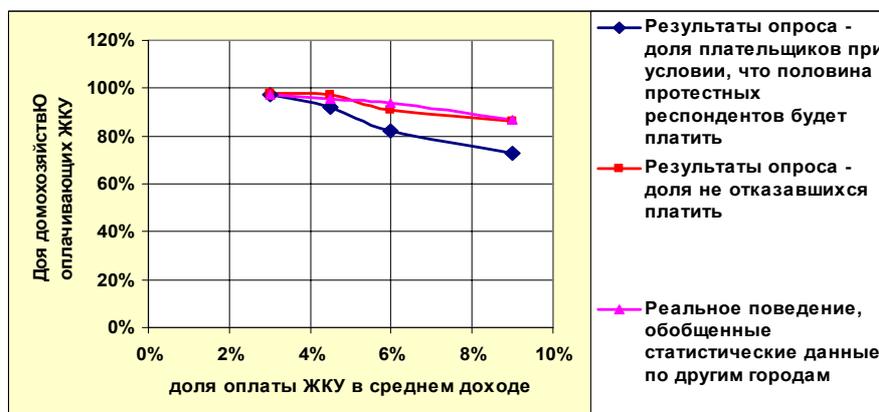


Рис. 7. Изменение готовности населения Москвы платить за ЖКУ в зависимости от роста доли оплаты ЖКУ в среднем доходе домохозяйства

На самом деле, оценки своих потенциальных действий и реальное поведение домохозяйств при повышении тарифов могут различаться. Если допустить, что все, кто намерен протестовать, все же заплатят за ЖКУ полностью или хотя бы половину, а те, кто

ответил, что откажется платить за ЖКУ, действительно не будут этого делать, то зависимость готовности платить за ЖКУ от доли этих расходов в доходе будет такой, как это показано на рис. 7.

Долю отказавшихся платить можно было бы определить с высокой точностью (красная и сиреневая кривые на рис. 7 практически совпадают) на основе зависимости, определяемой верхней кривой «крыла» (см. рис. 5). То есть, оценки пределов готовности и способности населения платить за ЖКУ и зависимость уровня собираемости платежей от доли расходов на ЖКУ в среднем доходе **универсальны**.

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 6-7% от среднего дохода населения и/или 15% от БПМ.

### **3. Готовность населения платить за ЖКУ определяется жесткостью мер по работе с задолжниками, «привлекательностью жилищной недвижимости» и качеством ЖКУ**

Готовность платить (нижняя граница «крыла» на рис. 5) ниже способности<sup>8</sup>. До первого порога - 6-7% - ширина «крыла» зависит от степени жесткости работы предприятий ЖКХ по повышению собираемости и по взиманию задолженности за ЖКУ, от «привлекательности жилищной недвижимости» и от качества ЖКУ. Эти факторы определяют дистанцию между готовностью и способностью платить. По мере приближения ко второму порогу – 15% - даже очень жесткие меры по повышению собираемости не дают практических результатов<sup>9</sup>. То есть повышение нагрузки по оплате ЖКУ при приближении ко второму порогу приводит к такому снижению платежной дисциплины, что восстановить ее уже не удастся никакими мерами.

### **4. Приближение ко второму порогу способности и готовности платить ведет к снижению вероятности предъявления судебных исков неплательщикам в 5-10 раз**

Необходим анализ пределов эффективности работы по повышению собираемости платежей. К сожалению, соответствующих данных крайне мало. Автор использовал данные по работе с неплательщиками за ЖКУ в Воркуте, где эта работа, без сомнения, является одной из наиболее жестких в РФ. Судебная система любого муниципального образования имеет ограниченную пропускную способность. Она может рассмотреть дела по взиманию задолженности за ЖКУ не более чем для 3-5% домохозяйств. В Воркуте доля расходов на ЖКУ в среднем доходе в 2004 г. оказалась у второго порога платежеспособности (14%). Поэтому собираемость платежей упала до 65%, а доля домохозяйств с просроченной задолженностью (свыше 6 месяцев) составила 39%. Судебная система Воркуты смогла привлечь к ответственности 18% от всех задолжников, или 7% всех домохозяйств города. Это рекорд России. Тем не менее, из-за ограниченности возможностей судебной системы вероятность для задолжника оказаться в суде равна лишь 18%. Вероятность же полного взыскания задолженности или выселения еще меньше. Для этого, как правило, требуется несколько судов. Вся процедура может занять 2-3 года, а при относительной изворотливости домохозяйства и более.

При собираемости платежей на уровне 95% доля задолжников составляет примерно 5-7% всех домохозяйств, и *каждый* задолжник неотвратимо может быть привлечен к суду. При доле доходов на оплату ЖКУ в среднем доходе на уровне 15% доля задолжников

---

<sup>8</sup> Вспомним автобусных «зайцев».

<sup>9</sup> Первоначально этот результат был получен на модели распределения оплаты ЖКУ (МРО-ЖКУ), разработанной автором в процессе работы по проекту «Социальной реструктуризации районов Крайнего Севера». Затем он полностью подтвердился на базе анализа фактических данных по многим городам.

составляет уже 30-40%, а с неплательщика может быть в судебном порядке взыскана задолженность только с вероятностью 10-20%. В этом случае налаживание работы с задолжниками дает лишь ограниченный эффект (см. рис. 8).

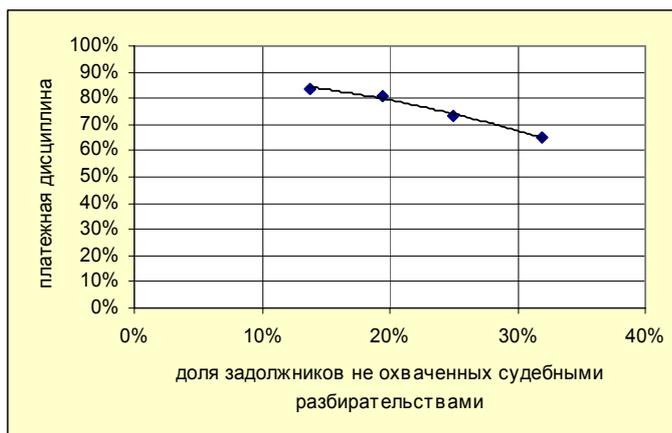


Рис. 8. Зависимость платежной дисциплины от доли задолжников, не прошедших через судебные разбирательства (на примере Воркуты)

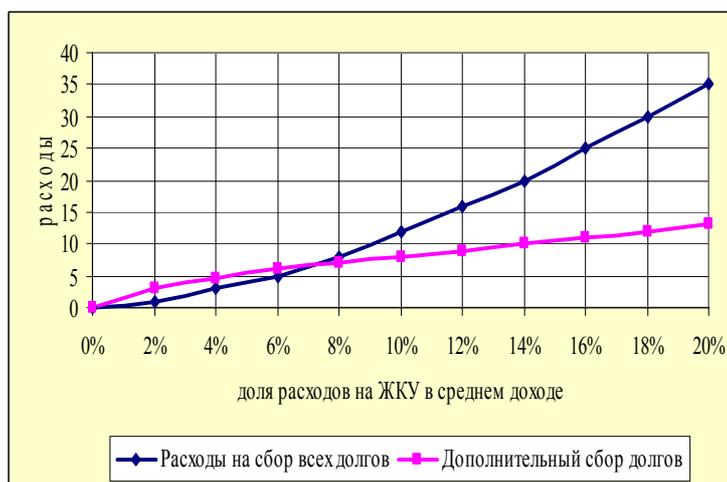


Рис. 9. Зависимость расходов на судебное преследование *всех задолжников* и дополнительно собираемых по его итогам платежей от доли расходов на ЖКУ в среднем доходе

Проблема упирается в пропускную способность судебной системы. Если ее мощность выходит за пределы 3-5% от всего числа домохозяйств, то деятельность по взиманию задолженности становится убыточной (см. рис. 9). При увеличении пропускной способности до 30-40% затраты на содержание этой системы вырастут в 10-15 раз. Именно поэтому устойчивый уровень собираемости, равный 100%, практически недостижим, и целевым устойчивым уровнем собираемости является 95%.

### 5. Снижение «привлекательности жилищной недвижимости» ведет к снижению платежной дисциплины<sup>10</sup>

Самая большая угроза для неплательщика – по суду потерять квартиру. Но насколько она страшна? Коэффициент «привлекательности жилищной недвижимости» определяется как отношение стоимости жилья на вторичном рынке к сумме годовых расходов на оплату ЖКУ для этого жилья. В Москве этот параметр превышает 50, а в ряде северных поселков он равен или даже ниже 1. Низкая платежная дисциплина за ЖКУ отчасти порождается тем, что население сравнивает платежи за ЖКУ со стоимостью жилья на вторичном

<sup>10</sup> Приведенные ниже результаты были получены в процессе работы по проекту «Социальной реструктуризации районов Крайнего Севера».

рынке. Если квартира стоит 45000 руб., а годовая оплата ЖКУ - 50000 руб., то, не производя оплаты более года, домохозяйство откладывает сбережений больше, чем может выручить от продажи квартиры. Даже если за неплатежи оно привлекается к судебной ответственности, то до момента, когда суд вынесет решение о выплате задолженности, а затем уже другой суд вынесет решение о выселении, пройдет не менее двух лет. Выхав и купив другое жилье, можно просто бросить квартиру. Найти потом такого неплательщика и взыскать с него долг нереально.

В населенных пунктах, где доходы населения достаточно высоки (как официальные, так и скрытые), и которые считаются перспективными для проживания, стоимость недвижимости высока. Там выше и платежная дисциплина (см рис. 10). Очевиден явный порог: при коэффициенте «привлекательности жилищной недвижимости» ниже 3 платежная дисциплина резко падает. Поднять ее уже практически невозможно. Выселить жителей из таких поселков некуда. Если коэффициент «привлекательности» ниже 2-3, то многие семьи выбирают стратегию накопления сбережений за счет неоплаты ЖКУ, а не за счет продажи квартиры.



Рис. 10. Зависимость платежной дисциплины от коэффициента «привлекательности жилищной недвижимости» (на примере городов и поселков, участвующих в проекте «Социальной реструктуризации районов Крайнего Севера»)

Стоимость 18 м<sup>2</sup> малопривлекательного жилья на вторичном рынке в российских поселениях примерно равна среднему доходу за 6-9 месяцев. Если коэффициент «привлекательности» равен 3, то значит, за ЖКУ средний житель платит в год 2-3 своих средних месячных дохода, или 16-25% годового дохода. Это еще одно объяснение уровня второго порога платежеспособности. При доле расходов на ЖКУ выше 15% модель поведения многих домохозяйств–неплательщиков опирается на низкую оценку «привлекательности жилищной недвижимости» в месте их проживания. Таким образом, важно учитывать отношение платежей за ЖКУ не только к доходам, но еще и к стоимости жилья на вторичном рынке, которая, в конечном итоге, также является функцией доходов населения.

## **6. Низкая платежная дисциплина – низкое качество ЖКУ – низкая «привлекательность жилищной недвижимости» - низкая готовность платить за ЖКУ- низкая платежная дисциплина - . . .**

Ежегодно предприятия ЖКХ недополучают от населения и бюджета 80-100 млрд. руб. платежей, или почти 15% своих доходов. Естественно, в этих условиях качество ЖКУ падает. Снижаются параметры текущего содержания зданий и инженерных коммуникаций и не выполняется необходимый капитальный ремонт. Жилые здания и коммунальные системы постепенно деградируют, а аварийность и затраты на аварийно-восстановительные работы экспоненциально растут. Качество ЖКУ по всем параметрам

снижается, а вслед за ним падает стоимость такого жилья на рынке недвижимости, что ведет к неизбежному снижению коэффициента «привлекательности». «Заступ» за первый порог толкает на скользкий уклон в направлении второго.

Существует возможность не платить за ЖКУ низкого качества, но процедуры оформления снижения платежей громоздки (составление необходимых актов) и требуют много времени. Там, где эти процедуры упрощены, жители регулярно ими пользуются<sup>11</sup>. При отсутствии же упрощенных процедур жители сами не оплачивают в полной мере услуги низкого качества или переходят на альтернативные способы получения ЖКУ. Население очень четко отслеживает качество ЖКУ. Даже без приборов учета жители умудряются довольно точно платить только за реально отпущенную услугу. Платежная дисциплина в 2004 г. составила 43% в Корякском автономном округе и 97% в Москве.

Определение коммунальной услуги как таковой, параметры качества ЖКУ и качества обслуживания населения заданы недостаточно ясно и точно. Нет ясности в отношении того, что именно является приобретаемым продуктом: ресурсы, по которым рассчитываются нормативы потребления (Гкал, литры, м<sup>3</sup>, 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 непонятно, что именно лежит на прилавке.

## **7. При «заступе» за порог платежеспособности даже субсидии на оплату ЖКУ не решают проблему низкой платежной дисциплины**

У малообеспеченных, «выброшенных» за порог способности платить за ЖКУ, есть две стратегии поведения: не платить или получать субсидии. Тезис об ограниченности способности населения платить за ЖКУ в России признан. Малообеспеченные имеют право на субсидии по оплате ЖКУ. Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов на ЖКУ в доходах установлен на уровне 22%. Правительство осознало также и тот факт, что этот уровень непосилен для самых малообеспеченных, и ввело более «мягкие» схемы субсидирования для семей с доходами ниже БПМ, меняя эти схемы время от времени. Для тех, у кого доход выше БПМ, предполагается, что доля расходов на ЖКУ в доходе все же может достигать 22%.

Выше шла речь о среднем доходе. Очевидно, что по доходам население существенно дифференцировано. В среднем по России на долю 20% самых богатых приходится чуть менее 50% дохода. Возьмем в расчет типичное распределение населения по уровню доходов<sup>12</sup>. Определим максимально допустимую долю платежей за ЖКУ в доходе на уровне 22%. Тогда при таких тарифах, когда средняя доля расходов на ЖКУ в доходе всех жителей поселения равна 22%, право на субсидии получают 75% домохозяйств, а при средней доле расходов 15% – 64% домохозяйств (см. рис. 11). Наличие льгот на ЖКУ несколько снижает эти доли.

В Воркуте, по оценкам местных специалистов, примерно 50% населения города в конце 2004 г. имело право на субсидии (при средней доле расходов на ЖКУ в доходе 14%). В действительности же их получали только 20% домохозяйств. То есть еще 30% имеющих право на субсидии за ними не обращались, из них 20% - это малоимущие. Не обращаются они по разным причинам. Одинокие матери не могут получить субсидии без справки об отсутствии начисления им алиментов. Безработные по истечении 6 месяцев учета в Центре занятости при отсутствии работы также не могут оформить субсидии. Однако многие не платят, считая нагрузку по оплате ЖКУ а размере 22% от своих доходов непомерной, и понимая, что

---

<sup>11</sup> Например в г. Березники Пермской области, или в Новосибирске, где главным образом за некачественные услуги ГВС потребителям было возвращено 60 млн. руб. в 2003г. и 45 млн. руб. в 2004 г.

<sup>12</sup> Взяты данные по Пермской области за 2003 г.

экономия на платежах за ЖКУ при невозможности ее взыскать позволяет удовлетворить другие насущные нужды. Эти малоимущие попадают в разряд задолжников, наряду с расчетливыми жителями с достаточными доходами.

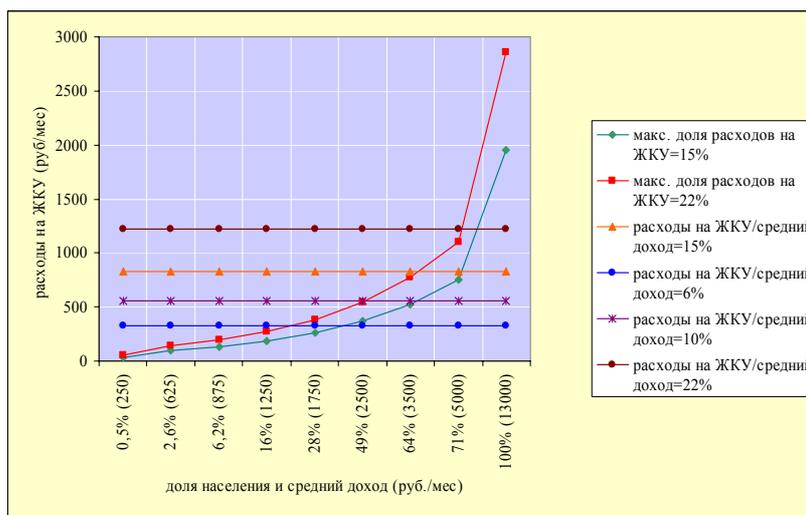


Рис. 11. Зависимость числа имеющих право на субсидии от доли расходов на ЖКУ в среднем доходе и от максимальной доли собственных расходов на оплату ЖКУ

Все, имеющие опыт работы с субсидиями на оплату ЖКУ, знают три особенности: после повышения тарифов обращение за субсидиями растягивается во времени; не все, имеющие право на субсидии, обращаются за ними; не все обращающиеся имеют право. Массовое поведение потребителей по обращению за субсидиями определяется большим числом факторов, это процесс вероятностный, поэтому его следует описывать эконометрическими зависимостями, а не проводить простые арифметические расчеты, как это делается практически повсеместно.

Эконометрический анализ, проведенный для ряда городов, показал, что:

- ⇒ главным, существенным и статистически значимым фактором обращаемости за субсидиями является их значимость для семейного бюджета, измеряемая средним уровнем субсидии, а также его отношением к БПМ или к среднему доходу (см. рис. 12). Это еще раз показывает высокую чувствительность российских потребителей ЖКУ к изменению тарифов;
- ⇒ повышение тарифов выталкивает за порог платежеспособности тех, кто раньше справлялся с платежами, но при новом уровне тарифов уже более на это не способен;
- ⇒ если среднее значение субсидии на перспективу удалось оценить, то прогноз обращаемости за субсидиями и их динамики можно делать с очень высокой точностью;
- ⇒ после существенного повышения тарифов проходит 6-9 месяцев до момента стабилизации числа получающих субсидии на новом уровне;
- ⇒ при повышении среднего размера субсидии на 1% число домохозяйств, получающих субсидии, сразу увеличивается на 0,16-0,17%, а по истечении 6-9 месяцев итоговое повышение составляет 1-2%. Оно тем выше, чем серьезнее «заступ» за первый порог платежеспособности;
- ⇒ рост числа получающих субсидии происходит также после активизации работы с задолжниками. Если прежде они не платили за ЖКУ и не обращались за субсидиями, то после работы с такими домохозяйствами на предмет погашения задолженности на условиях ее реструктуризации они становятся получателями субсидий (см рис. 11);

⇒ даже очень жесткая работа с задолжниками при неспособности охватить их всех, особенно в поселениях с низкой привлекательностью жилищной недвижимости, дает основания многим малоимущим для выбора в пользу неоплаты услуг ЖКУ.

Эти результаты показывают, что многие из имеющих право на субсидии не обращаются за ними просто по причине небольшого размера положенной им суммы. При отношении «расход на ЖКУ/средний доход» близком 6% и при максимально допустимой доле собственных расходов на ЖКУ 15% право на субсидии получают примерно 30-35% домохозяйств, но пользуются им не более 13-20%.

Наличие субсидий на оплату ЖКУ (при нынешней схеме их предоставления) при близости тарифов ко второму порогу платежеспособности только частично решает проблему низкой платежной дисциплины. Снижение максимально допустимой доли платежей за ЖКУ с 22% до 15% приводит к росту доли получающих субсидии с 20% до 30%, а платежная дисциплина повышается на 7%. Следовательно, снижение параметра максимально допустимой доли позволяет повысить собираемость платежей. А значит, поиск оптимальной максимально допустимой доли платежей за ЖКУ – это важнейшая задача в ходе реформы ЖКХ.

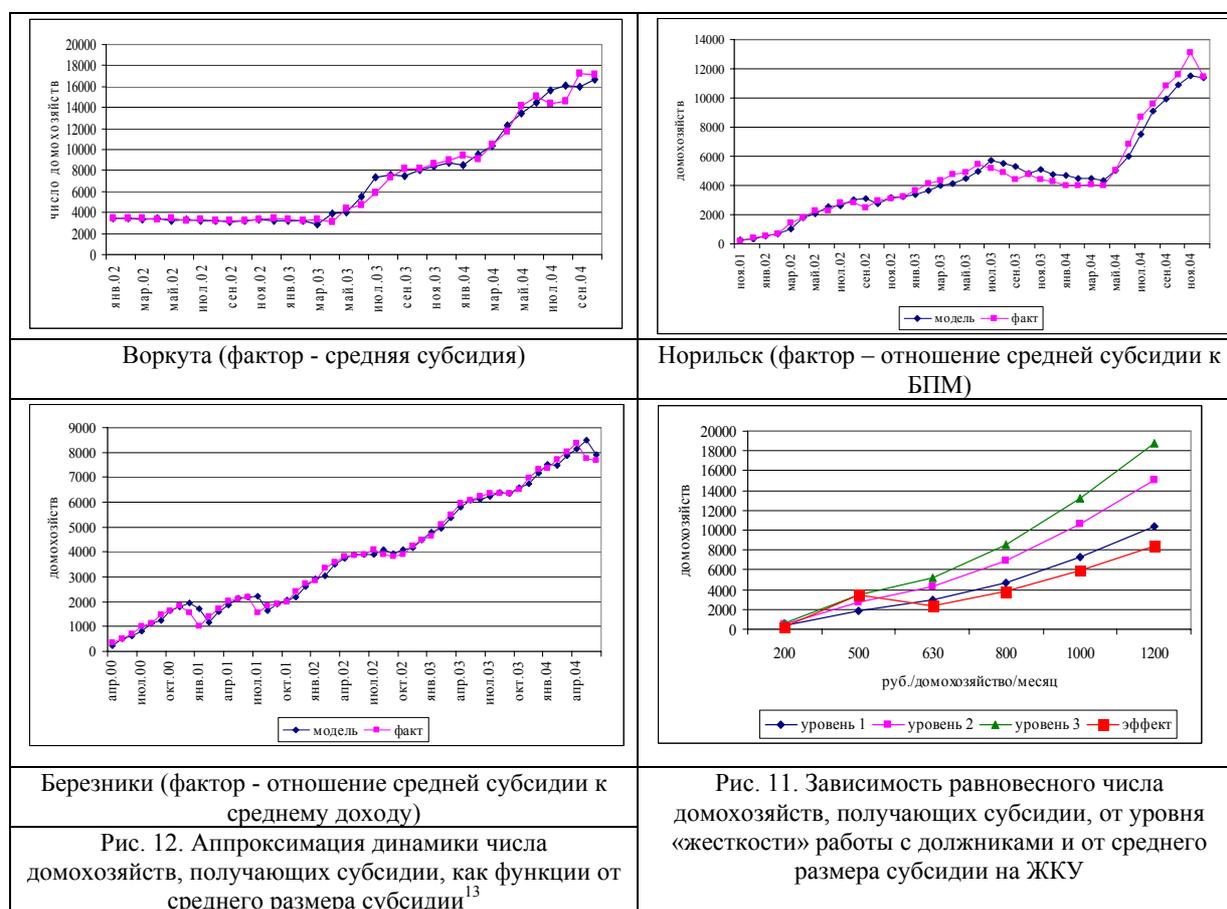


Рис. 12. Аппроксимация динамики числа домохозяйств, получающих субсидии, как функции от среднего размера субсидии<sup>13</sup>

Расчеты показали, что схема предоставления жилищных субсидий эффективна (с точки зрения обеспечения высокой платежной дисциплины) в зоне, близкой к первому порогу

<sup>13</sup> Уравнения для описания обращаемости за субсидиями имеют следующую форму:  $\ln SP = a + b * \ln SP_{t-1} + \ln ASu$ . Параметры этих уравнений для трех городов показаны в таблице ниже. В скобках показаны значения коэффициентов Стьюдента.

	Св. член	$\ln SP-1$	$\ln ASu$	R2
Воркута	-0,38	0,923	0,163	0,99
	(-74,9)	(20,1)	(3,3)	
Норильск	1,99	0,804	0,174	0,99
	(4,70)	(20,0)	(2,7)	
Березники	2,26	0,782	0,159	0,98
	(6,12)	(24,6)	(2,98)	

платежеспособности, и при условии, что максимально допустимая доля собственных расходов на ЖКУ в доходе не превышает 15%. При «заступе» за порог ее эффективность заметно падает.

Следует отметить, что существующие методики расчета субсидий на оплату ЖКУ вовсе не оперируют параметром вероятности обращения за субсидиями в зависимости от размера субсидии по отношению к уровню доходов.

Новые «Правила предоставления субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов» исходят из того, что федеральное правительство способно безупречно определить федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг, сохраняют максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату ЖКУ и стимулируют всех к ней стремиться; не учитывают возможности изменения параметров повышения обращаемости населения за субсидиями; определяют финансирование субсидий исходя не из потребности, а из возможности федерального бюджета, максимально стимулируют повсеместный переход на 100%-ную оплату. Тем субъектам, которые определили максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в разумном диапазоне 10-15%, федеральное правительство выделит на 32-50% меньше средств на выплату субсидий.

### **8. 6-7% расходов на ЖКУ в среднем доходе – это не только российский, но и международный порог платежеспособности**

Анализ потребительских расходов в западных странах позволил выявить три важных момента<sup>14</sup>. Первое, доля всех фактических и расчетных платежей за аренду, ремонт, содержание жилья и коммунальные услуги *к потребительским расходам* в странах Европейского Союза и США 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<sup>15</sup>. 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, на транспорт, налоговые сборы и обязательные платежи. Доля расходов на ЖКУ 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. По мере вычета из доходов сначала налогов, а затем и сбережений, она повышается (см. рис.13). В западных странах на цели потребления расходуются только 81% от суммарного дохода. Для США доля по отношению к потребительским расходам составила 21%, к располагаемому доходу - 19%, а к доходу до налогообложения – уже только 15%. Напомним, что в России речь идет о доле в совокупном доходе семьи.

Третий момент – состав жилищных расходов. Данные по жилищным расходам для стран Запада включают: фактические затраты на аренду жилья (в Европейском Союзе в среднем

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Кстати, именно поэтому наилучший способ сравнения уровня жизни населения разных стран – сопоставление обеспеченности их жильем.

3,9%); расчетную стоимость аренды жилья (10,9%), 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, доля которых составляет 13-15% и в Европейском Союзе, и в США.

Теперь мы знаем, откуда взялись «российские» 22%! Но теперь мы также знаем, что в них входят расходы, связанные с правом пользования жильем. Они не имеют прямого отношения к расходам на ЖКУ. Расчетная стоимость аренды, на долю которой приходится 11% из 22%, *вовсе не является реальным расходом*. Кредиты для покупки жилья (включая ипотечные) финансируются из сбережений и относятся к инвестициям, а не к потребительским расходам. Косвенным показателем доходности вложений в приобретение жилья является экономия на его аренде, которую и отражает расчетная стоимость аренды. Это расход, которого удалось избежать. Он приблизительно равен та расходам на обслуживание жилищных кредитов.

Иными словами, при корректном сравнительном анализе оказывается, что доля расходов на ЖКУ, аналогичных российскому показателю, составляла в США на протяжении последних 42 лет 5,5-6,6% (см. рис. 14). Она ни разу не отклонялась от средней величины более чем на 0,5%. Это явный индикатор наличия порогового значения.

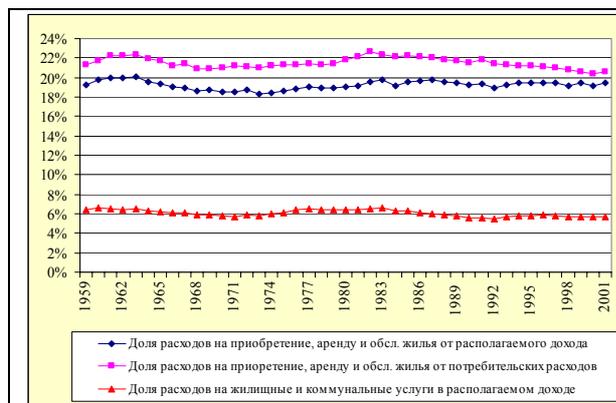


Рис. 13. Доля расходов на ЖКУ и аренду жилья в США

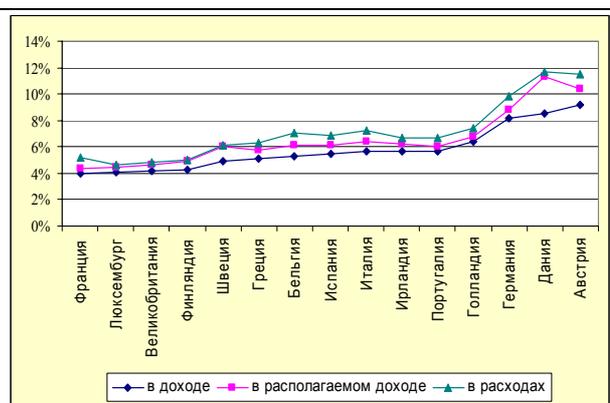


Рис. 14. Доля расходов на ЖКУ в странах Западной Европы

В Европейском Союзе, в среднем, эта доля также равна 5,6%, а диапазон значений по странам составляет от 4 до 9% (см. рис. 13). Разброс 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. Если бы все страны имели средними по Европейскому Союзу цены на энергоносители и доли собственного жилья, то при всем разнообразии прочих факторов доли расходов на ЖКУ в доходе изменялись бы в очень узком диапазоне от 6 до 7%. Данные по странам Восточной Европы сравнительно ограничены, недостаточно сопоставимы и надежны. В этих странах доля расходов на ЖКУ составляет от 4 до 11%.

Согласно российской статистике, в среднем на жилищные и коммунальные услуги в России в 2002 г. израсходовано 6,2% от суммы потребительских расходов. К этому следует добавить расходы на ремонт квартир в размере 0,8%, на закупку строительных материалов для ремонта квартир в размере еще 0,8%. Также следует добавить часть расходов на закупку топлива.

Итого получим около 8%. Доля покупки товаров и услуг в доходах равна 73%. Следовательно доля расходов на ЖКУ в доходах равна 5,8%, что практически совпадает в результатами по Западной Европе и США. То есть Россия находится в зоне, близкой к первому порогу способности населения платить за ЖКУ. Однако дисциплина платежей у нас составляет не 95%, а только 90%. Это и иллюстрирует неполадки в российском ЖКХ.

Таким образом, доля расходов на ЖКУ в среднем доходе, равная 6-7%, - это не только российский, но и универсальный международный порог платежеспособности, обеспечивающий высокую собираемость платежей за ЖКУ.

Возникает вопрос: почему эта доля так устойчива? Анализ зависимости средней обеспеченности жилой площадью от уровня доходов для различных стран показывает, что она растет пропорционально среднему доходу. Коэффициент пропорциональности примерно равен 1 (изменяется в диапазоне от 0,9 до 1,1). Это, кстати, означает, что обеспеченность жилой площадью в рыночной экономике является лучшим индикатором сравнения уровней жизни. Рост жилой площади происходит с тем же темпом, что и доход. Расходы на ЖКУ в целом пропорциональны размеру жилой площади. Поэтому доля расходов на ЖКУ в среднем доходе в целом по стране, или по большому городу устойчива. Отклонения от среднего значения определяются вариацией цен на ЖКУ, и нарушением жесткой связи роста доходов и обеспеченности жильем в годы спада деловой активности.

Возникает еще один вопрос: почему эта доля равна именно 6-7%? Ответ на него кроется в структуре распределения населения по уровню доходов. На долю 20% наименее обеспеченных жителей в большинстве стран, за исключением некоторых беднейших африканских стран с одиозными режимами, приходится от 5 до 10% доходов<sup>16</sup>. То есть, средний доход этой группы населения в 2,3-4,8 раза ниже среднего дохода более обеспеченных 80% населения. В большинстве развитых стран средняя обеспеченность жильем составляет 35-40 м<sup>2</sup>. Это значит, что для беднейших 20% населения при условии, что на их долю приходится только 5% доходов, обеспеченность общей площадью бы равнялась 7-8 м<sup>2</sup>, а площадь жилых помещений – 4-6 м<sup>2</sup>. Во многих странах такая теснота санитарно и социально неприемлема. В России на одного малообеспеченного приходилось бы 3,8 м<sup>2</sup> общей площади и менее 3 м<sup>2</sup> – жилой, что также неприемлемо. Поэтому правительства предоставляют дешевое или бесплатное социальное жилье малоимущим, а кроме того оказывают им помощь в оплате ЖКУ. Логика – 1% прироста дохода - 1% прироста обеспеченности жильем – справедлива для страны или большого города, но не распространяется на распределение обеспеченности жилой площадью по доходным группам. Иначе, наименее обеспеченные семьи вовсе не имели бы жилья. За счет предоставления социального и относительно дешевого жилья данная зависимость изменяется: коэффициент эластичности обеспеченности жильем от дохода снижается с 1 до 0,7. С учетом этого обстоятельства расчетная обеспеченность жильем для группы 20% наименее обеспеченных жителей повышается в 2-2,8 раза: в России с 3,8 м<sup>2</sup> до 7,6-10,6 м<sup>2</sup>.

С учетом данного обстоятельства при средней доле расходов на ЖКУ в доходе в целом равной 6-7%, доля расходов на ЖКУ у 20% беднейшего населения составляет 12-17%, то есть близка второму пределу готовности и способности платить за ЖКУ. А значит платежная дисциплина этой группы населения равна только 60-70%, а всего населения - около 95%. В странах, где нет возможности получить неоплаченную услугу, недопотребление ЖКУ бедной частью населения достигает 30-40%, а потери потенциального дохода коммунальных предприятий составляют 3-7%. То есть, два предела готовности и способности населения платить за ЖКУ связаны через долю 20%

---

<sup>16</sup> См. Human Development Report 2003. UNDP. NY, Oxford. 2003. p. 201. В этот диапазон попали средние значения за 1990-2001 г. для всех стран с доходом на душу населения выше .

беднейшего населения в совокупном доходе и через распределение обеспеченности жильем в зависимости от уровня доходов.

Что касается уровня 15%, то он определяется жесткостью структуры потребительских расходов населения. В списке необходимых для потребления товаров и услуг числятся несколько сотен (до 1000) наименований, от спичек и свечей до туристических поездок и услуг по страхованию. Структура потребления – это довольно жесткая система. Резерв ее эластичности в отношении ЖКУ исчерпывается уровнем 15%. При его превышении приходится отказываться от потребления жизненно необходимых товаров и услуг, что уже угрожает выживанию, или отказываться от их оплаты.

### **9. Главная задача реформы ЖКХ – не обеспечение 100% оплаты раздутых расходов, а обеспечение собираемости платежей на уровне 95%**

Реформа отношений в ЖКХ часто сводится только к реформе пропорций оплаты ЖКУ. Споры ведутся о необходимости перехода к 100-процентному покрытию населением стоимости услуг ЖКХ. Никто даже не ставит вопрос о том, как это скажется на платежной дисциплине. Призыв к повсеместному переходу на полное возмещение затрат на ЖКУ за счет населения исходит из допущений об отсутствии пределов платежеспособного спроса населения на услуги ЖКХ и об обоснованности затрат на ЖКУ, которые в формах отчетности так и называются «экономически обоснованные затраты». Однако пороги платежеспособности объективно существуют, но в отсутствие этих порогов на карте неумелые лоцманы бьют о них лодку ЖКХ, которая затем становится вовсе неуправляемой (см. табл. 1).

Есть города, которые уже перешли на 100-процентную оплату и сохранили высокий уровень собираемости. Там доля расходов на ЖКУ в среднем доходе ниже 6-7%. Но есть и города, где такой переход привел к обвалу уровня собираемости платежей. Там доля расходов на ЖКУ в среднем доходе приближается к 15%. Платить за ЖКУ 22% своего дохода очень многие и не способны, и не готовы.

Чтобы хоть немного смягчить груз платежей, администрации вынуждены сохранять перекрестное субсидирование как между группами потребителей, так и между поселениями, входящими в одно муниципальное образование. То есть часть потребителей платят 100% от заниженного тарифа, остальное за них приходится платить бюджету, предприятиям, или населению других поселений. Высокий уровень тарифов отпугивает бизнес, и он не развивается в поселениях с высокими тарифами, что не позволяет повысить доходы населения. Еще один круг замкнулся.

**Таблица 1. Связь пороговых значений способности платить за ЖКУ с важнейшими индикаторами состояния ЖКХ**

Индикаторы	Доля расходов на ЖКУ в среднем доходе		
	первый порог 6-7%	второй порог 15%	за порогом 22%
1	2	3	4
Доля расходов на ЖКУ в среднем доходе 80% населения (за вычетом группы 20% самых обеспеченных)	9%	22%	32%
60% населения (за вычетом группы 40% самых обеспеченных)	11%	29%	42%
40% населения (за вычетом группы 60% самых обеспеченных)	38%	94%	138%
Доля имеющих право на субсидии	20-34%	49-64%	71-90%
Доля получающих субсидии	10-20%	20-30%	30-60%
Коэффициент «привлекательности жилищной недвижимости»	Более 15	2-3	Не более 2
Качество ЖКУ	удовлетворительное	крайне низкое	нет возможности надежно снабжать население ЖКУ
Платежная дисциплина	95%	65-75%	40-65%

Вероятность сохранения перекрестного субсидирования	низкая	высокая	очень высокая
Привлекательность ЖКХ для частного бизнеса	высокая	крайне низкая	пугающе низкая
Привлекательность поселения для бизнеса во всех сферах	высокая	крайне низкая	пугающе низкая
Вероятность повышения доходов населения	высокая	низкая	крайне низкая

Игнорирование порогов платежеспособности приводит только к бесконтрольной эскалации долгов. Ключевым параметром для обеспечения высокого уровня собираемости является не доля населения в покрытии затрат, а отношение расходов на оплату ЖКУ к среднему доходу, к бюджету прожиточного минимума, к стоимости жилья на вторичном рынке. Доля покрытия расходов на ЖКУ за счет населения должна определяться исходя из условия, что расходы на ЖКУ в среднем доходе не превышают 6-7%. Для многих сельских и депрессивных городских поселений это означает, что там еще рано переходить на 100% оплату. Дотации из бюджета в таких поселениях должны выделяться, но не на покрытие убытков, а на проекты, позволяющие повысить надежность и качество ЖКУ и снизить издержки.

Финансовую ответственность за низкую эффективность предоставления ЖКУ должны поделить население и государство. Государство и органы местного самоуправления должны отвечать за эффективность коммунальных систем вплоть до жилого дома. Жильцы же (или нанятые ими компании) должны нести ответственность за эффективность использования коммунальных ресурсов в жилых домах.

Население должно оплачивать 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.

Никакой город или сельское поселение с огромными и растущими долгами населения не привлекателен для частного бизнеса, самоорганизация населения и развитие конкуренции в ЖКХ в нем невозможны. Яд огромных долгов убивает все ростки нового в ЖКХ.

Необходима разработка и реализация *в каждом муниципалитете сбалансированного графика* повышения доли населения в оплате ЖКУ, учитывающего как рост его доходов и способность выделить 6-7% от этих доходов на оплату ЖКУ, так и результаты интенсивной работы по снижению самих расходов, которые во многих случаях существенно завышены. Важно также учитывать отношение платежей за ЖКУ к доходам и к стоимости жилья на вторичном рынке.

И.А. Башмаков

Директор Центра по эффективному использованию энергии

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