



ОЦЕНКА СУЩЕСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ В СФЕРЕ ЖКХ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

А.С. Пузанов
Институт экономики города (Москва)

1 февраля 2018 г.



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

THE INSTITUTE FOR URBAN ECONOMICS

1

Цели и задачи проекта «Разработка системы социальной поддержки в сфере ЖКХ в Казахстане»

Цель проекта

- Разработка рекомендаций для Правительства Республики Казахстан по совершенствованию системы социальной поддержки граждан при оплате жилья и коммунальных услуг

Задачи проекта

- Выявить недостатки действующей системы социальной поддержки низкодоходных граждан при оплате жилья и коммунальных услуг;
- На основе лучшей международной практики разработать рекомендации по законодательным, институциональным и методическим преобразованиям социальной поддержки граждан при оплате жилья и коммунальных услуг;
- На основе лучшей международной практики рекомендовать оптимальный уровень для предоставления поддержки (в национальном масштабе или по регионам) и механизмы согласования;
- Оценить необходимость интегрирования информационных систем различных государственных структур для получения полных и достоверных сведений о доходах и расходах домохозяйств на оплату жилья и коммунальных услуг;
- Разработать предложения по политике и процедурам внедрения рекомендаций в пилотном регионе (городе) и осуществлять сопровождение их внедрения;
- Оценить количественные и качественные результаты реализации пилотного проекта;
- На основе результатов пилотного проекта представить рекомендации Правительству Республики Казахстан и оказать содействие государственным и местным органам власти в создании единой системы социальной поддержки граждан при оплате жилья и коммунальных услуг

Основные принципы

- Соответствие Стратегии развития Республики Казахстан, основным положениям Социальной модернизации Республики Казахстан и государственным программам в сферах обеспечения жильем и развития ЖКХ
- Направленность на снижение рисков неплатежей населения коммунальным предприятиям
- Повышение адресности социальной поддержки путём улучшения правил назначения помощи и контроля их выполнения
- Минимизация «ловушек бедности» и угроз нарушения потребительского поведения и трудовой мотивации

Международные практики поддержки потребителей коммунальных ресурсов

Безадресная поддержка		Адресная поддержка			
		Неявное нацеливание	Явное нацеливание		
			Поддержка по уровню потребления	Поддержка по уровню благоустройства	Административное установление поддерживаемых категорий
Субсидирование потребления	<p><i>Всеобщее субсидирование</i> → все потребители</p>	<p><i>Низкий уровень собираемости платежей без политики отключений</i> → все, кто не платит по счетам за коммунальные ресурсы</p> <p><i>Незаконное подключение</i> → те, кто подключился незаконно</p> <p><i>Нормативы для не имеющих счетчиков</i> → неэкономные потребители без счетчиков</p> <p><i>Цена варьируется по группам потребителей или по времени использования</i> → потребители с высокими расходами</p>	<p><i>Прогрессивные тарифы по блокам (нормам) потребления</i> → экономные потребители со счетчиками</p> <p><i>Тарифы, дифференцированные по объему потребления</i> → домохозяйства, имеющие счетчики и потребляющие менее X единиц ресурса в месяц</p>	<p><i>Бесплатная вода в общественных источниках</i> → домохозяйства, пользующиеся общественными источниками</p> <p><i>Низкие ставки за электроснабжение низкого напряжения</i> → домохозяйства, подключенные к электроснабжению низкого напряжения</p>	<p><i>Тариф, дифференцированный по территориям</i> → жители определенных районов</p> <p><i>«Социальный тариф»</i> → потребители, признанные бедными</p> <p><i>Льготы за заслуги и иные категориальные льготы</i> → установленные категории</p> <p><i>Денежные выплаты потребителям, чьи расходы превышают установленный порог</i> → потребители, чьи расходы превышают установленный порог</p>
Субсидирование подключения	<p><i>Нет платы за подключение</i> → все новые потребители</p> <p><i>Субсидируемая процентная ставка по кредитам на подключение</i> → все новые потребители</p>	<p><i>Фиксированная плата за подключение</i> → новые потребители с расходами выше среднего</p>		<p><i>Сниженная плата для домохозяйств, предоставляющих свой труд или материалы</i></p> <p><i>Сниженная плата для недостаточного благоустройства</i></p>	<p><i>«Социальное подключение»</i> → потребители, признанные бедными</p>

Источник: Komives, Kristin, and World Bank, eds. Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies? Directions in Development. Washington, DC: World Bank, 2005.

Доступность жилья и коммунальных услуг

- Является ключевым элементом программ поддержки в жилищно-коммунальной сфере
- Подходы к оценке доступности:
 - Отношение жилищно-коммунальных расходов к доходам (простой и легко реализуемый подход)
 - Бюджетный подход (обеспечивает лучшую адресность)
- Программы социальной поддержки решают проблему доступности мерами тарифной политики либо путем предоставления жилищных субсидий, привязанных к уровню дохода

Анализ действующей системы социальной поддержки в жилищно-коммунальной сфере в Республике Казахстан

- Поддержка населения в сфере ЖКХ сегодня обеспечивается поддержанием низких тарифов на коммунальные услуги для населения, а также системой социальных выплат, прямо или косвенно связанных с оплатой ЖКУ. При этом **адресные социальные выплаты составляют менее 1%** совокупных общественных издержек.
- После монетизации льгот по ЖКУ в 1999 году (в рамках специального государственного пособия) размер социальных выплат, кроме жилищной помощи, **не связан с ростом жилищно-коммунальных платежей граждан.**
- Основная социальная выплата, обеспечивающая доступность платежей за ЖКУ для семей с низкими доходами - жилищная помощь. За 2008-2015 гг. число получателей жилищной помощи **сократилось более чем в 2 раза при** стабильной доле расходов на ЖКУ в потребительских расходах (около 7%). Есть **риск утраты компетенций персонала** - может быть источником проблем при росте числа получателей жилищной помощи.
- Предоставление жилищной помощи **не увязано с дисциплиной оплаты ЖКУ получателем.** В то же время, предположение о нецелевом использовании средств жилищной помощи получателями, имеющими заложенность, не находит документального подтверждения.

Лучшие международные практики и текущая ситуация в РК (1)

1. Адресность социальных программ

	Описание международного опыта в реализации СП	Международный опыт, признанный передовым / результаты успешной реализации социальных программ	Текущая ситуация в сфере реализации СП в РК	
1.1	Оценка нуждаемости домохозяйства или категориальное нацеливание	Программы на основе оценки нуждаемости – для бедных или признанных нуждающимися граждан. Категориальные меры – для социально уязвимых категорий.	Программа прямых субсидий в Чили (оценка нуждаемости) Программы помощи крайне нуждающимся гражданам в странах с переходной экономикой.	Жилищная помощь основана на оценке нуждаемости (оценка уровня дохода). Совокупный семейный доход включает все виды доходов. Стоимость недвижимого имущества, находящегося в собственности домохозяйства, не оценивается и не вменяется
1.2	Отбор получателей на основе общих критериев или нормированное распределение социальной помощи	Программы помощи, предоставляемой по четко определенным критериям отбора, более эффективны и традиционно применяются в наиболее развитых странах. Предоставление помощи по ваучерам может быть более существенным для ограниченного количества получателей.	В ЕС программы помощи, предоставляемой по критериям отбора, получили широкое распространение (например, Нидерланды, Норвегия) Программы социальных ваучеров активно используются в США	Жилищная помощь относится к программам помощи, предоставляемой по критериям отбора. Право на получение соответствующей помощи не зависит от бюджетных ограничений.
1.3	Независимость права на субсидию от формы владения жилым помещением	В Западной Европе для сектора арендного жилья есть специальные программы, поскольку размер жилищных расходов, связанных с этим сектором, может существенно отличаться от расходов собственников.	Право на жилищную субсидию в странах с переходной экономикой часто не зависит от формы владения жилым помещением, поскольку сектор арендного жилья в этих странах очень мал.	Жилищная помощь на оплату содержания жилья предоставляется собственникам приватизированного жилья и нанимателям в государственном жилищном фонде. Жилищная помощь на оплату коммунальных расходов предоставляется независимо от формы владения жилым помещением.

Лучшие международные практики и текущая ситуация в РК (2)

2. Параметры и дизайн программы

2.1	Элементы воздействия на поведение получателей социальной помощи	Встроенные инструменты стимулирования как поставщиков услуг, так и целевых социальных групп, с точки зрения обеспечения эффективного использования ресурсов и стимулов преодолеть т.н. ловушку бедности.	Предоставление социальной поддержки исходя из стандартов независимо от фактических расходов домохозяйства.	Социальный контракт (в рамках программ адресной социальной помощи), предусматривающий взаимные обязательства сторон, будет внедрен с 2018 г. Право на получение жилищной помощи не зависит от исполнения получателем обязательств по оплате ЖКУ.
2.2	Денежная форма выплат или натуральные льготы (скидка с платежей, перечисляемая напрямую коммунальному предприятию)	Денежные выплаты могут быть целевыми («маркированными») и нецелевыми. Нечелевые денежные выплаты предпочтительны, поскольку не нарушают структуру потребления ЖКУ. При слабо развитых механизмах обеспечения полной оплаты ЖКУ, наиболее эффективны целевые денежные выплаты или натуральные льготы.	Денежные выплаты в Болгарии, Словакии, РФ, Польше, Венгрии. Натуральные льготы в Украине, Венгрии, Армении, Латвии	В РК выплаты предоставляются конечному потребителю преимущественно в денежном виде независимо от наличия задолженностей по коммунальным платежам. Тем не менее, практика различается орт региона к региону .
2.3	Срок предоставления социальной помощи	Составляет, в большинстве случаев, один календарный год		Как правило, три месяца (для программы жилищной помощи)
2.4	Уровень охвата населения	Между странами разница в уровне охвата населения программой значительна. В странах-членах ЕС, каждая из которых имеет как минимум одну программу, основанную на оценке дохода, социальной помощью охвачено примерно 5-15% всего населения.	Программа льгот в Украине охватывает 22% бедного населения. В Молдове программа адресных компенсаций охватывает 31% населения.	В настоящее время доля получателей жилищной помощи ниже доли населения с доходами меньше прожиточного минимума. Однако исходя из данных о распределении семей по размеру среднедушевого дохода, на жилищную помощь могли бы претендовать около 17% всех семей (более 25% населения).

Лучшие международные практики и текущая ситуация в РК (3)

3. Администрирование и финансирование программы

3.1	Администрирование органами социальной защиты или коммунальными предприятиями	Программы на основе оценки нуждаемости обычно управляются в рамках системы социальной помощи, другими программами могут управлять и коммунальные предприятия	В большинстве стран-членов ЕС вопросы назначения жилищной помощи находятся в компетенции органов местного самоуправления	Управления социальной защиты, подотчетные местным органам власти, отвечают за реализацию программ предоставления жилищной помощи.
3.2	Централизация / децентрализация администрирования	В некоторых случаях вопросы создания программ регулируются из центра, в некоторых – на местах. Программы на основе оценки нуждаемости управляются, как правило, на местном (или региональном) уровне	Центральный тип управления: Болгария, Румыния, Словакия, Венгрия. Управление на местном уровне: Латвия, Венгрия, Польша.	Правительство РК приняло общие правила предоставления жилищной помощи. Местные представительные органы утверждают порядок предоставления жилищной помощи, установление размера помощи, определение перечня отдельных категорий нуждающихся граждан и финансируют жилищную помощь за счет бюджета. Местные власти самостоятельно определяют основные параметры программ жилищной помощи.
3.3	Источники финансирования	В унитарных государствах социальные программы финансируются, преимущественно, за счет центрального бюджета. В странах с развитой региональной автономией (Канада, Австрия, Германия, Испания) финансирование жилищных субсидий осуществляется совместно с региональными бюджетами.		Финансирование на местном уровне (в отношении программ жилищной помощи).

Сходства и различия существующей системы в РК с международной практикой

- **Существующая в РК система социальной поддержки населения при оплате ЖКУ по ряду параметров сопоставима с лучшими зарубежными практиками:**
 - Программа жилищной помощи – программа с общими критериями отбора;
 - Жилищная помощь назначается на основе оценки нуждаемости;
 - Используется «формула возмещения разницы»;
 - Преимущественно используются социальные выплаты в денежной форме;
 - Программа жилищной помощи включена в общую структуру системы социальной защиты в стране.
- **Направления, по которым отмечаются различия:**
 - Жилищная помощь предоставляется независимо от оплаты ЖКУ получателем помощи;
 - Ограничена независимость права на жилищную помощь от формы владения жильем;
 - Короткие сроки предоставления социальной помощи;
 - Стоимость имущества домохозяйства не оценивается и не учитывается в доходах;
 - Размер жилищной помощи определяется по фактическим расходам домохозяйства на оплату ЖКУ, а не по стандарту таких расходов;
 - Слишком значительные местные различия в определении основных параметров программы жилищной помощи и процедур выплаты

Существующая система социальной поддержки в сфере ЖКХ – основные риски

Риск неполного охвата нуждающихся семей: исходя из распределения семей по размеру среднедушевого дохода, на жилищную помощь в РК могли бы претендовать около 17% семей. Фактическая доля получателей – 2%. Расходы на предоставление жилищной помощи составляют не более 15% от расчетных.

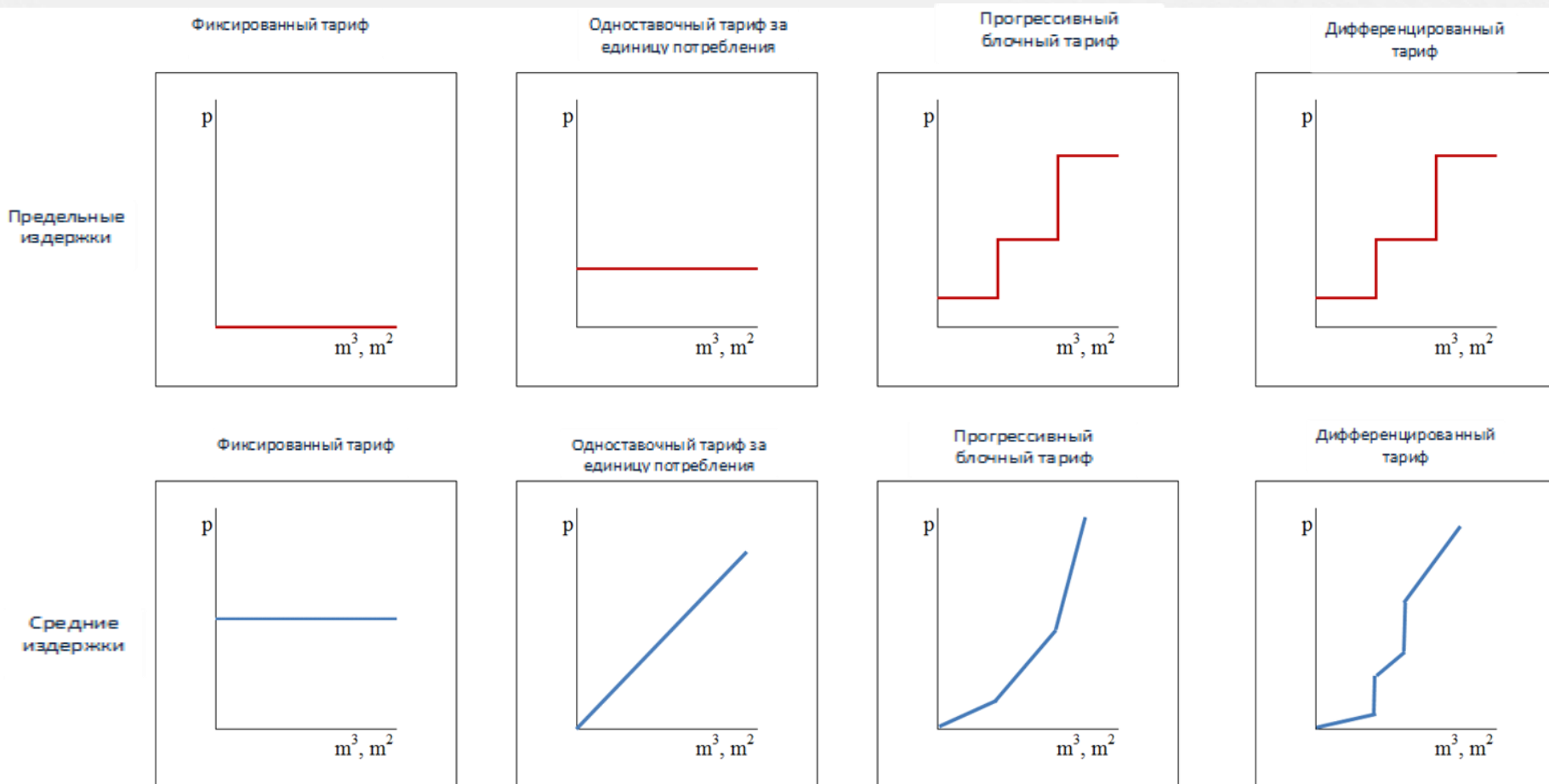
Возможные причины меньшей обращаемости за жилищной помощью:

- наличие у семей неучтённых доходов
- не предоставление жилищной помощи семьям, получившим жильё в собственность не по приватизации, или снимающих жильё у частных лиц
- низкий ожидаемый размер жилищной помощи
- отсутствие части необходимых документов (в основном - подтверждающих право пользования жилым помещением)
- чрезмерная региональная дифференциация доли предельно допустимых расходов на ЖКУ в совокупном доходе семьи: от 2% до 20% - неравный доступ к социальной защите в сфере ЖКХ, может быть источником социальной напряженности
- трудоемкость получения помощи для граждан

Варианты систем социальной поддержки малообеспеченных семей

- Общий подход к проблеме: краткосрочные решения (с использованием тарифных инструментов и инструментов оценки нуждаемости) и долгосрочные решения
- Варианты краткосрочных решений:
 - 1 - с использованием тарифных инструментов;
 - 2 - с использованием тарифных инструментов в сочетании с программой субсидирования на основе оценки дохода по каждому виду коммунальных услуг;
 - 3 - с использованием интегрированных жилищных субсидий на основе оценки нуждаемости

Тарифные инструменты: прогрессивный блочный тариф (ПБТ) и тарифы, дифференцированные по объему потребления (ДТ)



Инструменты на основе оценки уровня дохода домохозяйства

Формула «возмещения разницы» (Gap formula)

HA= (MSHC – t*Y), где

- MSHC = нормативные расходы на оплату ЖКУ, которые зависят от размера домохозяйства
- t = доля дохода, которую домохозяйство предположительно может потратить на оплату жилья без ущерба для семейного бюджета (~0.10-0.30)
- Y = размер дохода
- HA = размер жилищной помощи

Формула достаточности дохода домохозяйства (Budget formula)

HA = MSHC – (Y – MDI), если MSHC > Y - MDI, в других случаях ноль, но не более величины MSHC, где

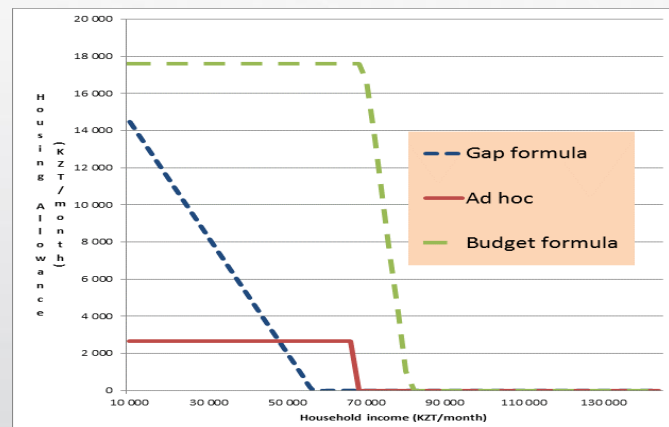
- MSHC = нормативные расходы на оплату ЖКУ
- MDI = минимальный располагаемый доход, необходимый домохозяйству для оплаты иных потребностей помимо жилищных расходов
- Y = размер дохода домохозяйства
- HA = размер жилищной помощи

Специальная формула (Ad Hoc)

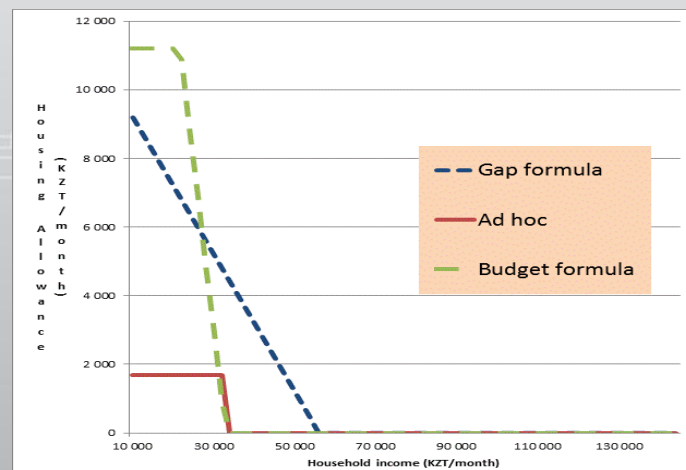
HA=x* [MSHC], if MSHC > t*Y and IPP<z, где

- MSHC = нормативные расходы на оплату ЖКУ
- x = доля жилищной помощи на покрытие предельно допустимой нормы расходов на оплату жилья
- IPP = среднедушевой доход домохозяйства
- z = административно устанавливаемый уровень дохода с учетом минимальной нормы доходов домохозяйств
- Эта величина может быть отнесена к официальному прожиточному минимуму за вычетом вмененных расходов на ЖКУ в составе прожиточного минимума

Основные формулы



Состав домохозяйства: двое взрослых и трое детей



Состав домохозяйства: один человек

РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ: ВАРИАНТ 1 (ВОДОСНАБЖЕНИЕ)

Новый тариф

Тип тарифа	Фикс. часть (F)	Перемен. часть (V)	Диапазон (м3/домохозяйств о/месяц)	
	тенге/м ³ / домохоз.	тенге / м ³	от	до
А. Тариф за единицу потребления	100	70	0	
В. Тариф жизнеобеспечения	200	20	0	6
		90	6	15
		130	15	
С. Дифф. по объему потребления тариф	200	0	0	6
		40	6	15
		90	15	

Влияние на доступность КУ

	Фактическая доступность ЖКУ (%)	А. Тариф за единицу потребления (%)	В. Тариф жизнеобеспечения (%)	С. Дифф. по объему потребления тариф (%)
1-й квинтиль	0.6	1.1	1.0	0.9
2-й квинтиль	0.5	0.8	0.7	0.7
3-й квинтиль	0.4	0.7	0.6	0.6
4-й квинтиль	0.4	0.6	0.6	0.6
5-й квинтиль	0.3	0.5	0.5	0.5
Итого	0.4	0.7	0.7	0.7

РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ: ВАРИАНТ 2 (ВОДОСНАБЖЕНИЕ)

Новый тариф

Тип тарифа	Фикс. часть (F) тенге/м ³ / домохоз.	Перемен. часть (V) тенге / м ³	Диапазон (м ³ /домохозяйство /месяц)	
			от	до
А. Тариф за единицу	100	70	0	
В. Тариф жизнеобеспечения	200	20	0	6
		90	6	15
		130	15	
С Дифф. по объему потребл. тариф	200	0	0	6
		40	6	15
		90	15	

Жилищная помощь: $t = 0,6\%$;
Предельный объем потребления
воды = 3,5 кубических метра

Предоставление жилищной помощи

	А. Тариф за единицу потребления		В. Тариф жизнеобеспечения		С. Дифф. по объему потребления тариф	
	Млн тенге	%	Млн тенге	%	Млн тенге	%
1-й квинтиль	7.9	60	6.0	57	4.7	44
2-й квинтиль	4.7	36	3.5	33	3.4	32
3-й квинтиль	0.6	5	0.7	7	1.6	15
4-й ^h квинтиль	0.0	0	0.2	2	0.9	9
5-й квинтиль	0.0	0	0.0	0	0.0	0
Итого	13.2	100	10.4	100	10.6	100
% of subsidized households	35		24		18	

Влияние на доступность КУ

	Фактическая доступность ЖКУ (%)	А. Тариф за единицу потребления (%)	В. Тариф жизнеобеспечения (%)	С. Дифф. по объему потребления тариф (%)
1-й квинтиль	0.65	0.79	0.79	0.83
2-й квинтиль	0.47	0.70	0.69	0.70
3-й квинтиль	0.43	0.66	0.64	0.61
4-й квинтиль	0.36	0.58	0.59	0.58
5-й квинтиль	0.32	0.49	0.49	0.48
Итого	0.45	0.64	0.64	0.64

РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ: ВАРИАНТ 3 (ЖИЛИЩНАЯ ПОМОЩЬ)

Изменение расходов домохозяйств при разных тарифных опциях

	Исходные расходы на ЖКУ*	Водоснабжение	Горячее водоснабжение	Центральное теплоснабжение	Всего расходы на ЖКУ
Общий размер расходов на ЖКУ	666	129	125	376	1 296
Новые виды затрат	666	201	203	475	1 546
Разница	0	72	78	99	249

*Исходные жилищно-коммунальные расходы без учета стоимости услуг холодного и горячего водоснабжения и централизованного теплоснабжения

Жилищная помощь: формула «возмещения разницы», $t=6\%$ или 9% ; стандарт стоимости 125 тенге/мес./м²;

Размер и доля получателей субсидии в рамках интегрированной программы жилищной помощи (для $t=6\%$ и $t=9\%$)

	Размер субсидии (млн тенге/мес.), $t=6\%$	Доля получателей (%)	Размер субсидии (млн тенге/мес.), $t=9\%$	Доля получателей (%)
1-й квинтиль	25,4	74%	8,9	86%
2-й квинтиль	5,2	15%	1,4	14%
3-й квинтиль	3,3	10%	0,0	0%
4-й квинтиль	0,6	2%	0,0	0%
5-й квинтиль	0,0	0%	0,0	0%
Итого	34,5	100%	10,2	100%

Размер домох. (чел.)	Средняя площадь жил. помещения (м ²)	Социальная норма площади жилья (м ²)
1	46	40
2	54	45
3	57	50
4	58	55
5	61	60
6 и более	84	70
В среднем:	57	Total

РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ: БЮДЖЕТНЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

	Вариант 1 Тарифные инструменты				Вариант 2 Тарифные инструменты и ССП на основе оценки дохода			Вариант 3 Тарифные инструменты и программа жилищной помощи	
Увеличение поступлений в определенном коммунальном секторе	<p>Модель предусматривает 100% увеличение стоимости услуг в каждом секторе. Базовый сценарий предполагает использование двуставочного волюметрического тарифа для каждой коммунальной услуги. При этом переменная часть тарифа зависит от объема потребления (в случае услуг холодного и горячего водоснабжения – на основе учета потребления ресурсов, а для услуг централизованного теплоснабжения – от площади жилого помещения).</p> <p>Холодное водоснабжение: фикс. часть 100 тенге/домохозяйство перемен. часть 100 тенге/м³</p> <p>Горячее водоснабжение: фикс. часть: 110 тенге/домохозяйство перемен. часть : 275 тенге/м³</p> <p>Центральное теплоснабжение: фикс. часть 75 тенге/домохозяйство перемен. часть 70 тенге/м²</p>								
Используемый метод	Вариант на основе двуставочных тарифов использован для холодного и горячего водоснабжения. Для теплоснабжения неприменим, т.к. нет приборного учета.				Для каждого сектора (при тарифе за единицу потребления) программа компенсирует рост тарифа по формуле «возмещения разницы».			Работает программа жилищной помощи на оплату расходов за коммунальные услуги, содержание и аренду жилья.	
Параметры программы	Холодное водоснабжение		Горячее водоснабжение		Холодное водоснабж.	Горячее водоснабж.	Центральное теплоснабж.	Интегрированная программа жилищной помощи	
	фикс. часть 200 тенге/домоох./мес. Три тариф. блока (0-6; 6-15; 15+ м ³)		фикс. часть 200 тенге/домоох./мес. Три тариф. блока (0-2; 2-5; 5+ м ³)		Субсидируемый объем потребления:			Субсидируемый объем потребления:	
	ПБТ*	ДТ**	ПБТ*	ДТ**	3,5	1,5		Средняя стоимость ЖКУ 157 тенге/мес./кв. м	
	тенге/м ³ /мес.				м ³ /чел.				
	20	0	30	0	Значения параметра «t»				
	140	70	250	130	0,65%	0,65%	2,2 %	Значение параметра «t»: 8%	
Расходы на программу в общем объеме поступлений от увеличения тарифа	20%	20%	14%	15%	27%	37%	24%	11%	
Доля домохозяйств, получивших жилищную помощь	26%	27%	24%	39%	60%	58%	52%	22%	
Доля расходов на оплату услуги (услуг) в доходе домохозяйства	1,2%	1,3	1,3	1,3	0,9%	0,8%	2,7%	9,4%	
Доля «субсидии», приходящейся на домохозяйства в нижнем квинтиле распределения по доходу	24%	21%	17%	16%	41%	36%	48%	47%	

* ПБТ – прогрессивный блочный тариф

** ДТ – тариф, дифференцированный по объему потребления

Оценка вариантов

Вариант 1: Тарифные инструменты

Социальные
результаты

Слабый эффект от перераспределения нагрузки между различными категориями потребителей. Весьма ограниченные возможности обеспечения адресности **из-за слабой зависимости объемов потребления коммунальных услуг от дохода домохозяйства.**

Экономическая
эффектив-
ность

Может сильно влиять на поведение потребителей. Не создает искажающих стимулов для коммунальных предприятий, поскольку «перекрестное тарифное субсидирование» ограничивает предприятия в возможности увеличения тарифов (риск неуправляемой задолженности). Есть стимулы оптимизировать свою деятельность и повышать эффективность.

Вариант 2: Тарифные инструменты и ССП на основе оценки дохода

Хорошие результаты вследствие **положительного влияния на характер распределения нагрузки.** Социальные результаты в значительной степени зависят от параметров программы. Возможность эффективного обеспечения адресности.

Может оказывать прямое или косвенное влияние на объемы потребления в зависимости от наличия приборов учета.

Параллельные системы субсидий могут привести к **избыточному потреблению в одном коммунальном секторе при субсидировании другого, что повышает стоимость программы.**

Поскольку часть расходов коммунальных предприятий субсидируется, снижаются стимулы повышать эффективность для снижения расходов.

Вариант может быть эффективным, если необходимо увеличение тарифа в одном коммунальном секторе в течение короткого периода времени.

Вариант 3: Программа жилищной помощи

Возможно интегрирование в существующую систему социальной защиты населения. **Положительное влияние на характер распределения нагрузки.** Возможен высокий уровень адресности, но базовая модель не учитывает нужды отдельных уязвимых категорий населения. Возможна модернизация модели.

Оптимальное воздействия на поведение потребителей благодаря стимулам к изменению структуры потребления в соответствии с тарифами. Коммунальные предприятия не получают прямых субсидий, поэтому заинтересованы в рационализации и снижении расходов. Минимальный размер дополнительных расходов для коммунального сектора в целом.

Наиболее эффективное решение при постепенном росте тарифов: позволяет домохозяйствам адаптироваться к новым условиям без резкого изменения объемов потребления.

Оценка вариантов (продолжение)

	Вариант 1: Тарифные инструменты	Вариант 2: Тарифные инструменты и ССП на основе оценки дохода	Вариант 3: Тарифные инструменты и программа жилищной помощи
Институциональные и финансовые аспекты	Программа хорошо вписывается в существующую институциональную среду, не требует обучения, имеется достаточный кадровый потенциал.	Относительно дорогостоящее решение, поскольку требует обеспечения доступности каждой коммунальной услуги. В зависимости от того, на каком уровне администрируются субсидии (коммунальное предприятие или местные власти), может возникнуть необходимость в обучении и наращивании кадрового потенциала. Требуются улучшения в плане начисления платежей и учета потребления ресурсов.	Требует ресурсов, но финансово эффективен, учитывает расходы по всем видам ЖКУ (субсидируется общий размер расходов на оплату всех видов ЖКУ). Требует четкого разграничения полномочий между уровнями власти, особенно в плане методологии, финансирования и администрирования. Программа хорошо вписывается в существующую институциональную среду, но требует обучения и наращивания кадрового потенциала.
Административные издержки	Невысокие административные издержки, программа может управляться коммунальными предприятиями.	Вариант формирует самые высокие административные расходы, потому что формула для расчета субсидии должна быть разработана отдельно по каждому виду коммунальных услуг.	Умеренные административные расходы, поскольку для расчета жилищной помощи используется одна и та же формула применительно к каждому домохозяйству, претендующему на получение ЖП.
Риски	Если количественные параметры предельных объемов потребления в формуле слишком высокие или слишком низкие, это может привести к исключению части нуждающихся домохозяйств или ошибочному включению относительно обеспеченных домохозяйств в программу помощи.	Риски установления неадекватных норм потребления, площади жилого помещения. Высокая доля неформальных доходов может привести к увеличению стоимости программы и снизить её эффективность.	Риски установления неадекватных норм потребления, площади жилого помещения. Высокая доля неформальных доходов может привести к увеличению стоимости программы и снизить её эффективность.

Результаты моделирования результатов жилищной помощи в результате роста тарифов в г. Костанай

(совокупный прирост жилищно-коммунальных платежей - 39% , в том числе на водоснабжение – 134%, горячее водоснабжение – 74%, центральное теплоснабжение – 82%)

	Выручка от реализации услуг (млн тенге/мес.)	Расходы на жилищную помощь (млн тенге/мес.)	Доля расходов на жилищную помощь от выручки (%)	Параметры программы жилищной помощи	
				«t», %	Стандарт стоимости ЖКУ/м ²
Действующая программа жилищной помощи	1561,7	59,8	3,8	10	243
Модернизированная программа жилищной помощи в условиях прогнозируемого роста тарифов	2167,6	102,3	4,7	13	338
Разность	605,8	42,5	7,0		

	Существующая программа жилищной помощи		Модернизированная программа жилищной помощи в условиях прогнозируемого роста тарифов	
	Размер субсидии (млн тенге/мес.)	Доля субсидий получателям в квинтиле доходов (%)	Размер субсидии (млн тенге/мес.)	Доля субсидий получателям в квинтиле доходов (%)
1 квинтиль	44,4	74%	72,4	71%
2 квинтиль	9,4	16%	19,2	19%
3 квинтиль	4,7	8%	8,0	8%
4 квинтиль	1,3	2%	2,6	3%
5 квинтиль	0,0	0%	0,0	0%
Всего	59,8	100%	102,3	100%

Моделирование роста тарифов в г. Костанай: основные выводы

- При смоделированном росте тарифов дополнительные расходы на жилищную помощь составляют 42 млн тенге в месяц или 7% прироста выручки коммунальных предприятий в результате увеличения тарифов.
- доля получателей жилищной помощи не превысит 26% семей (при 100%-ной обращаемости, в настоящее время – обращаемость существенно ниже расчетной)
- более 70% средств жилищной помощи направляется домохозяйствам из нижнего квинтиля распределения по доходам – субсидии являются адресными.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОМОЩИ - 1

Существующее положение	Предлагаемые изменения
<p>Предоставление жилищной помощи не зависит от своевременности и полноты внесения гражданами платы за ЖКУ. Попытки местных органов государственного управления установить такой контроль в инициативном порядке трактуются органами прокуратуры как превышение полномочий</p>	<p>Установление зависимости предоставления жилищной помощи от выполнения получателем обязательств по оплате ЖКУ через процедуры приостановления и (или) прекращения предоставления жилищной помощи в случае возникновения задолженности перед коммунальными предприятиями</p>

- Соответствует принципам обусловленной социальной помощи, являющейся одним из направлений Концепции социального развития Казахстана
- Соответствует лучшей международной практике
- Позволит повысить дисциплину платежей за ЖКУ, не допустить нецелевого расходования средств социальной поддержки
- Для семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и имеющих задолженность, может быть предусмотрено соглашение о погашении задолженности, при выполнении которого выплата жилищной помощи не прекращается

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОЙ ПОМОЩИ – 2

Существующее положение	Предлагаемые изменения
<p>Жилищная помощь на содержание общего имущества объекта кондоминиума предоставляется только собственникам приватизированных квартир и нанимателям квартир в государственном жилищном фонде</p>	<p>Предоставление возможности получения жилищной помощи всем пользователями жилых помещений независимо от оснований владения такими помещениями, если их доходы не позволяют им нести бремя расходов на содержание общего имущества объекта кондоминиума</p>

- Малообеспеченные семьи могли стать собственниками жилых помещений не только в результате приватизации, но и в результате иных сделок (сделки в рамках реализации государственных жилищных программ, мена, наследование и др.)
- Малообеспеченные семьи также могут быть нанимателями жилых помещений в частном арендном жилищном фонде
- Нераспространение права на жилищную помощь на такие категории в условиях роста тарифов на коммунальные услуги связано с существенными социальными рисками

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ - 3

Существующее положение	Предлагаемые изменения
Размер жилищной помощи зависит от фактических расходов домохозяйства на оплату ЖКУ (в пределах нормативов потребления)	Установление региональных (местных) стандартов, применяемых для расчета размера жилищной помощи (стандарты площади жилого помещения и расходов на ЖКУ, рассчитанные исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за ЖКУ в домах, соответствующих средним условиям в муниципальном образовании)

- Переход на расчет размера жилищной помощи по стандартам существенно сократит административные издержки по управлению программой
- Переход на расчет размера жилищной помощи по стандартам позволит семьям, проживающим в жилых помещениях меньшей площади и худшего качества, получить жилищную помощь большего размера, чем раньше, а также создать дополнительные стимулы к энергоресурсосберегающему поведению
- Соответствует лучшей международной практике

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ - 4

Существующее положение	Предлагаемые изменения
<p>Жилищная помощь предоставляется на срок три месяца. После этого гражданину необходимо вновь проходить процедуру подачи заявления с предоставлением всех необходимых документов</p>	<p>Установление шестимесячного (с момента подачи заявления) срока предоставления социальной помощи</p>

- Сокращает издержки граждан, а также административные расходы на управление программой жилищной помощи
- Повышает привлекательность программы в глазах населения
- При выполнении всех условий получения жилищной помощи в течение указанного периода её предоставление может быть пролонгировано на такой же срок при условии предоставления документов в части подтверждения совокупного семейного дохода и дисциплины платежей за ЖКУ, либо получения такой информации из автоматизированных информационных систем
- Также может быть установлено требование информировать об увеличении совокупного семейного дохода в течение периода назначения жилищной помощи и санкции за невыполнение данного требования

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ - 5

Существующее положение	Предлагаемые изменения
<p>При обращении за получением жилищной помощи заявитель представляет услугодателю документы, подтверждающие необходимые сведения, даже при наличии таких сведений в автоматизированных информационных системах</p>	<p>Расширение состава информации, получаемой напрямую из государственных или негосударственных автоматизированных информационных систем: освобождение заявителей от обязанности представления тех документов, их электронных копий и образов, содержащих необходимые сведения, которые могут быть получены самостоятельно лицами, задействованными в предоставлении данной социальной выплаты, из соответствующих государственных или негосударственных информационных систем или путем направления межведомственных запросов</p>

- Реализация предложения снизит издержки граждан, связанные с подачей заявления на получение жилищной помощи.
- Также будут снижены административные издержки на управление программой жилищной помощи

Необходимость тестирования предложений по модернизации программы жилищной помощи

Необходимо проведение пилотного проекта по отработке модернизированной модели предоставления жилищной помощи. Задачи пилотного проекта:

- оценка устойчивости системы предоставления жилищной помощи к увеличению бремени платежей за ЖКУ
- оценка социальных эффектов программы жилищной помощи (отношение населения, уровень охвата граждан, имеющих право на жилищную помощь)
- тестирование модернизированных правил предоставления жилищной помощи
- улучшение администрирования программы, повышение квалификации сотрудников
- формирование эффективной модели информационно-разъяснительной работы с населением

В целях тестирования модернизированных правил предоставления жилищной помощи в пилотном городе необходимо внести **технические** изменения в **Правила предоставления жилищной помощи**, утвержденные Правительством РК, и в Государственный стандарт «**Назначение жилищной помощи**» утвержденный приказом Министра национальной экономики РК – **необходима координация и поддержка ускоренного рассмотрения проектов соответствующих НПА**

Спасибо за внимание!



Александр Пузанов

Генеральный директор
Институт экономики города

Тел.: + 7495 7874520

E-mail: apuzanov@urbaneconomics.ru