



ГРУППА
ВСЕМИРНОГО
БАНКА

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Особое внимание: Реформирование сектора жилищно-коммунальных услуг

Ноябрь 2014 г.

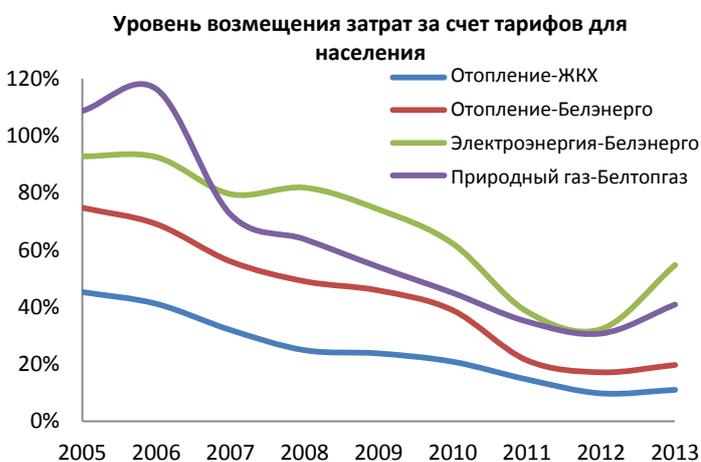
- Несмотря на повышение тарифов на газ, электроэнергию, централизованное теплоснабжение для бытовых потребителей в номинальном выражении, рост тарифов отставал от темпов роста себестоимости производства этих услуг, что подрывает финансовую жизнеспособность жилищно-коммунального хозяйства.
- Низкие тарифы создают значительную нагрузку на бюджет, причем непропорционально большую часть выгод от таких тарифов получают более обеспеченные домашние хозяйства, отсутствуют стимулы для эффективного потребления энергии, а конкурентоспособность предприятий промышленности снижается в связи с ростом себестоимости энергии для промышленных потребителей.
- Реформа тарифов должна носить устойчивый характер и сопровождаться развитием механизмов адресной социальной защиты, систематической работой по информированию общественности и инвестициями в целях повышения энергоэффективности.

Почему необходима реформа тарифов?

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения остаются существенно ниже затрат на оказание этих услуг в Республике Беларусь. За период с 2005 г. затраты на оказание услуг централизованного теплоснабжения, электро- и газоснабжения резко выросли в связи с повышением цены импортируемого из Российской Федерации природного газа, который является основным видом ресурсов, необходимых для производства энергоуслуг, а также в связи с девальвацией белорусского рубля. Цена на импортируемый газ выросла с 47 долларов США за тыс. м³ в 2005 г. до 263 долларов США за тыс. м³ в 2011 г. В 2012 г. состоялось подписание нового соглашения с Российской Федерацией об условиях поставок энергоносителей, которое предусматривало снижение цены импортных поставок до 163 долларов США за тыс. м³. В 2013 г. цена на импортируемый газ несколько повысилась и составила 166 долларов США за тыс. м³. Даже после такого повышения цена на импортируемый газ для Беларуси остается значительно ниже цены, установленной для европейских импортеров. Тем не менее, эффект от таких благоприятных ценовых условий был нивелирован девальвацией национальной валюты на 64 процента (по отношению к доллару США) и последовавшей за ней высокой инфляцией в период кризиса платежного баланса 2011 г. Повышение тарифов для населения в номинальном выражении не поспевало за темпами роста затрат. В результате этого к 2012 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги для бытовых потребителей оказались на угрожающе низком уровне, намного ниже того, который позволял бы обеспечить возмещение затрат на производство этих услуг. Реализованная в прошлом году реформа тарифов (повышение тарифов на электроэнергию вдвое, тарифов на газ – на 53 процента и тарифов на теплоснабжение – на 17 процентов) положила начало для ликвидации таких негативных тенденций. Несмотря на такие меры, сохраняется низкий уровень возмещения затрат, особенно в секторе теплоснабжения.

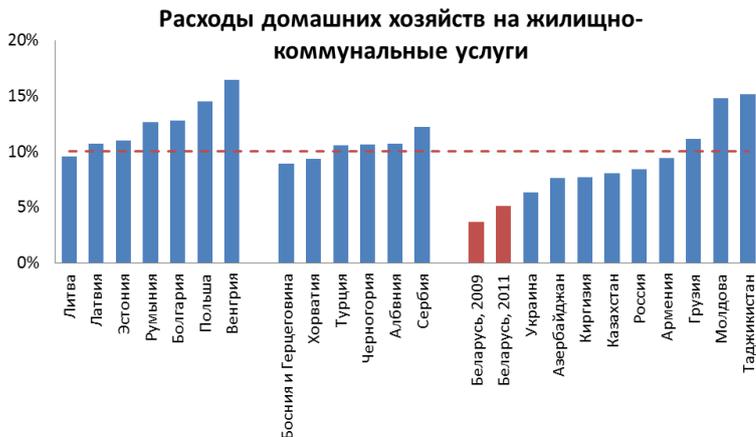
Реформа тарифов положила начало повышению уровня возмещения затрат, но необходимы дополнительные меры

На цели субсидирования энергоуслуг по-прежнему уходит значительный объем ресурсов

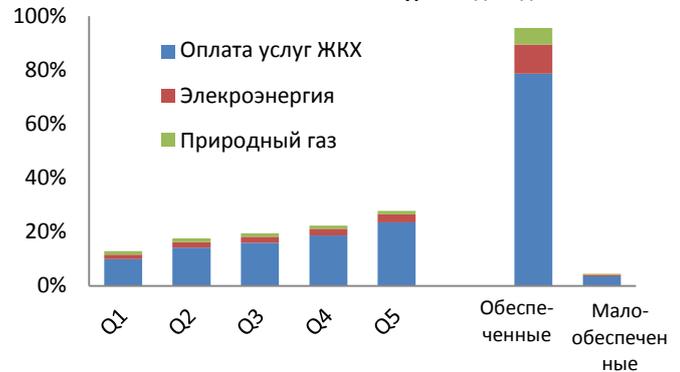


Субсидирование энергоуслуг позволяло поддерживать низкий уровень затрат населения на жилищно-коммунальные услуги...

...однако этими выгодами пользуются обеспеченные слои населения



Распределение субсидирования энергоуслуг по группам населения в зависимости от уровня доходов



Источник: Оценки сотрудников Всемирного банка на основе данных официальной статистики.

Субсидирование энергоуслуг создает значительную нагрузку на бюджет, причем непропорционально большую часть выгод от этого получают более обеспеченные, а не менее обеспеченные домашние хозяйства; не создает стимулов для эффективного потребления энергии, а конкурентоспособность промышленности снижается в связи с ростом себестоимости энергии для промышленных потребителей. За период с 2005 г. субсидирование энергоуслуг для населения выросло в пять раз в связи со снижением уровня возмещения затрат за счет тарифов. В 2013 г. совокупные убытки от реализации услуг электро-, газо- и теплоснабжения населению оценочно составили 1,6 млрд. долларов США или около 2,5 процента ВВП. В то время как коммунальные организации централизованного теплоснабжения (ЖКХ) компенсируют свои убытки преимущественно за счет прямых субсидий, поступающих из местных бюджетов, организации системы «Белэнерго» не получают субсидии из бюджета и компенсируют потери за счет перекрестного субсидирования в рамках поставок электроэнергии промышленным потребителям. В результате этого промышленные потребители оплачивают электроэнергию по тарифам, которые намного превышают уровни возмещения затрат. Ввиду такого перекрестного субсидирования бытовых потребителей за счет промышленных потребителей перераспределяется около 1,4 процента ВВП. По сути, это представляет собой скрытый налог на реальный сектор, что снижает конкурентоспособность предприятий, работающих в Республике Беларусь, и лишает организации ЖКХ финансовых средств, которые им необходимы для текущей эксплуатации объектов и инвестиций. Субсидирование энергоуслуг не только обходится дорого, но и носит регрессивный характер, когда непропорционально большую часть выгод от этого получают более обеспеченные домашние хозяйства, энергопотребление которых, как правило, выше. Около 45 процентов субсидирования энергоуслуг поступает наиболее обеспеченным 30 процентам населения. Более того, субсидирование энергоуслуг искажает ценовые сигналы для домашних хозяйств и ведет к неэффективному потреблению энергоресурсов. И, наконец, это формирует макроэкономическую уязвимость, поскольку усиливается зависимость от импортных поставок газа по заниженным ценам. Финансовые дисбалансы в секторе могут значительно усилиться в случае повышения цены на импортируемый Беларусью газ до уровня, установленного для европейских импортеров.

Каковы последствия реформирования тарифов?

Реформа тарифов обеспечивает экономию бюджетных средств. Повышение тарифов до уровня полного возмещения затрат обеспечит экономию средств за счет сокращения фискальных и квазифискальных расходов, которая в общей сумме составит около 2,5 процента ВВП. Объем сэкономленных средств может оказаться больше в зависимости от цены на импортируемый газ, обменного курса и инфляции. Сэкономленные средства могут быть направлены на разные цели, включая адресную социальную помощь для смягчения социальных последствий повышения тарифов для малообеспеченных и уязвимых домашних хозяйств (см. следующий абзац), вложения в повышение энергоэффективности или обеспечение снижения тарифов на коммунальные услуги для промышленных потребителей. Ожидается, что при высокой адресности социальной помощи и инвестиций в энергетику реформы обеспечат еще и значительную экономию бюджетных средств на чистой основе.

Хотя реформа тарифов даст большую экономию бюджетных средств, она окажет негативное влияние на уровень бедности и благосостояние домашних хозяйств, и для решения этой проблемы потребуются определенные меры. В настоящее время расходы на оплату счетов за коммунальные услуги в среднем составляют менее 6 процентов расходов домашних хозяйств в Республике Беларусь, что значительно ниже среднего показателя на уровне 10 процентов в странах Европы и Центральной Азии. Повышение тарифов приведет к росту расходов домашних хозяйств на коммунальные услуги, особенно в случае наименее обеспеченных из них, которые, как правило, тратят более значительную долю своего дохода на оплату счетов за коммунальные услуги. При повышении тарифов до уровня полного возмещения затрат ожидается, что расходы домашних хозяйств на коммунальные услуги в среднем повысятся до 11,4 процента их доходов. Последствия такого повышения тарифов

будут наиболее серьезными для наименее обеспеченных домашних хозяйств. Можно предположить, что при повышении тарифов до уровня полного возмещения затрат наименее обеспеченные 20 процентов домашних хозяйств будут в среднем тратить 12,2 процента своего дохода на коммунальные услуги. Такие последствия будут наиболее остро ощущаться в зимний отопительный сезон, когда счета за коммунальные услуги резко возрастают в связи с расходами на теплоснабжение. Для смягчения последствий повышения тарифов и предотвращения роста бедности реформу тарифов следует сочетать с адресной социальной помощью малообеспеченным гражданам и мерами по повышению энергоэффективности.

Как можно осуществить реформу тарифов?

В соответствии с заявленными Правительством целями, реформа тарифов должна носить устойчивый характер, чтобы в среднесрочной перспективе обеспечить полное возмещение затрат и ликвидировать прямое и перекрестное субсидирование. Тщательно спланированная программа реформ в этой сфере с четко заданной последовательностью шагов может включать в себя следующие ключевые элементы:

- **Постепенное повышение тарифов в номинальном выражении темпами, превышающими инфляцию затрат:** Для обеспечения действенного ограничения субсидирования за счет реформы тарифов необходимо повышать тарифы в номинальном выражении опережающими темпами по сравнению с увеличением себестоимости производства услуг. В этой связи при установлении тарифов критически важно учитывать влияние изменений цены на импортируемый газ, обменного курса и инфляции на себестоимость производства и снабжения населения энергоуслугами. После достижения уровня полного возмещения затрат нынешний механизм установления тарифов на основе решений властей следует заменить основанным на формуле механизмом, который обеспечит автоматическую корректировку тарифов в зависимости от изменения себестоимости производства услуг.
- **Развитие информационного взаимодействия и повышение эффективности участия потребителей:** Комплексная стратегия информационного взаимодействия, нацеленная на разъяснение необходимости повышения тарифов в сочетании с мерами по совершенствованию корпоративного управления, повышению прозрачности и усилению подотчетности поставщиков коммунальных услуг в целях повышения качества этих услуг может содействовать снижению противодействия повышению тарифов и обеспечить принятие и поддержку реформы со стороны потребителей.
- **Совершенствование механизмов социальной защиты:** Повышение тарифов обеспечит экономию значительного объема средств бюджета, часть которых можно использовать для финансирования механизмов социальной защиты. Эти механизмы могут быть нацелены на повышение эффективности охвата и адресности поддержки в целях смягчения социальных последствий повышения тарифов для потребителей, относящихся к малообеспеченным и уязвимым группам. Некоторое расширение действующей программы государственной адресной социальной помощи (ГАСП), в сочетании с дополнительным пособием, установленным на едином уровне (сверх стандартной ГАСП для тех граждан, чей доход не превышает пороговое значение) обеспечит защиту наименее обеспеченных 20 процентов при одновременном усилении адресности. В качестве альтернативного подхода можно предлагать домашним хозяйствам – в рамках программы субсидирования жилищно-коммунальных услуг – компенсацию части платы за теплоснабжение в зависимости от уровня дохода на одного члена семьи. Уточненная формула будет основана на проверке нуждаемости в целях определения права на получение помощи и дифференциации размера пособий в зависимости от уровня дохода. Кроме того, схемы равномерных платежей, которые позволяют потребителям распределять платежи равномерно в течение года, могут использоваться как возможный вариант решения проблемы сезонности расходов на жилищно-коммунальные услуги и более высоких счетов за эти услуги в зимние месяцы.
- **Инвестиции в повышение энергоэффективности на стороне производства и на стороне потребления:** На стороне производства экономия может обеспечиваться за счет замены устаревших котлов с низким КПД более современным оборудованием; перевода установок, работающих на природном газе, на возобновляемые виды топлива (такие как биомасса); замены паровых котлов водогрейными; замены теплосетей в целях снижения теплопотерь; замены насосного оборудования; и оптимизации мощности котлов и схем теплосетей. На стороне потребления приоритетными должны стать вложения в замену центральных тепловых пунктов (ЦТП) на индивидуальные тепловые пункты (ИТП); термореновацию зданий (изоляция наружных стен зданий и замена оконных блоков); и квартирный учет и регулирование тепла. Предприятия коммунального хозяйства смогут профинансировать часть вложений на стороне производства за счет поступлений от тарифов. Правительство также может использовать некоторую часть сэкономленных бюджетных средств для финансирования инвестиций в меры по повышению энергоэффективности на стороне потребления, ориентированные на домашние хозяйства с низким уровнем доходов.

Контакты: Себастьян Экардт

SEckardt@worldbank.org

Кирилл Гайдук

KHaiduk@worldbank.org

Марина Сидоренко

MSidarenka@worldbank.org

Фан Чжан

FZhang1@worldbank.org

(+375 17) 359-19-50 • www.worldbank.org/belarus