



ПРОГРАММА ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ВСЕМИРНОГО БАНКА
Укрепление роли Парламента в бюджетном процессе
при поддержке Мультидонорового Трастового Фонда по Управлению
Государственными Финансами в Европе и Центральной Азии

**Анализ исполнения
государственного бюджета
Республики Таджикистан по
сектору жилищно-коммунального
хозяйства за 2014 год**

Душанбе 2015

Оглавление

Резюме.....	3
1. Законодательная база и отраслевые программы.....	4
2. Обзор текущей ситуации в отрасли.....	5
3. Динамика изменения бюджетных ассигнований на сектор жилищно-коммунального хозяйства.....	7
4. Увязка ключевых бюджетных данных с ключевыми макроэкономическими показателями и ключевыми стратегическими документами.....	12
Заключение.....	14
Приложения.....	15

Секретариат при Комитете Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, действующий в рамках Программы технической помощи Всемирного банка представляет Вашему вниманию анализ исполнения государственного бюджета по сектору жилищно-коммунального хозяйства за 2014 год. Анализ проведен на основании официальных данных, предоставленных Министерством финансов РТ, Агентством по статистике при Президенте РТ и Государственного унитарного предприятия «Хочагии манзилию коммунали».

Резюме

Несмотря на наличие в Таджикистане значительных запасов пресной воды, более 50% воды, используемой для водоснабжения населения, отличается повышенной жёсткостью и минерализацией¹. Согласно данным Государственного унитарного предприятия «Хочагии манзилию коммунали», только 48% населенных пунктов страны снабжаются питьевой водой, а остальные 52% пьют воду из природных водоемов, а также каналов, а иногда даже запасаются дождевой водой².

К системам централизованного водоснабжения имеет доступ 59% населения, в том числе в городах и поселках городского типа - 93%, в сельской местности - 47%. Остальное население потребляет воду из других источников (родники, колодцы, арыки, каналы, атмосферные осадки и др.), которые не соответствуют установленному уровню санитарно-гигиенических требований, что обуславливает рост числа инфекционных заболеваний.

Актуальность решения вопросов стратегического управления развитием инфраструктуры территории, особенно жилищно-коммунальной отрасли обусловлена преобразованиями экономического уклада жизни страны, произошедшими в последнее десятилетие XX века. Основными из них были и остаются расширение прав потребителей, их экономических возможностей, и, в значительной степени, отсутствие эффективной методике управления социально-экономическими процессами на местном уровне.

¹ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года. С.42

² <http://news.tj/ru/news/gendirektor-gup-zhkkh-tolko-48-zhitelei-tadzhikistana-snabzheny-pitevoi-vodoi>

Государственное унитарное предприятие «Хочагии манзилию коммунали» является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию единой государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан.

Проблема неуплаты платежей и долгов в данном секторе является весьма актуальной. Низкий уровень бюджетных ассигнований, что подтверждается ее соотношением с ВВП, плохая собираемость платы за услуги, неэффективное использование внутренних и внешних инвестиций вызвали серьезные негативные изменения в материально-технической и кадровой базе сектора и качестве предоставляемых услуг. В Республике Таджикистан из республиканского и местного бюджетов каждый год выделяются субсидии и денежные средства для покрытия коммунальных расходов для покрытия коммунальных платежей бюджетных организаций, а также субсидии для бедных и уязвимых слоев населения. Так в 2014 году для покрытия этих расходов только из республиканского бюджета в ГУП «Хочагии манзилию коммунали» и Тоджикобдехот было выделено более 7,2 млн сомони, а субсидий населению в размере 3,2 млн сомони.

1. Законодательная база и отраслевые программы

Правительством Республики Таджикистан принят широкий спектр законов и нормативно-правовых актов, включая жилищный и водный кодексы Республики Таджикистан, Закон Республики Таджикистан «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», Закона Республики Таджикистан «О содержании многоквартирных домов и товариществах собственников жилья», которые определили государственную политику в области жилищно-коммунального хозяйства. Они направлены на обновление системы жилищно-коммунального хозяйства, достижение равного доступа к услугам, решение насущных проблем, повышению качества предоставления услуг.

Приоритеты развития экономики и социальной сферы Республики Таджикистан, предусмотренные «Национальной стратегией развития РТ на период до 2015 года», «Стратегией повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013-2015 годы», «Стратегией снижения бедности

Республики Таджикистан на 2010-2012гг»; и включают сегодня три стратегических направления:

- Достижение энергетической независимости;
- Выход из коммуникационного тупика;
- Обеспечение продовольственной безопасности.

Приоритизация развития отмеченных стратегических направлений предполагает инновационные подходы в социально-экономическом развитии страны.

Стратегии, концепции, государственные программы в секторе жилищно-коммунального хозяйства. На данный момент в секторе жилищно-коммунального хозяйства действует несколько стратегий, концепций, планов и государственных программ (см. таблицу 1), которые определяют приоритетные направления финансирования сектора в республике. Принята Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013-2015 годы, Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на период 2010-2025 годов. В 2009 г. принят новый Закон РТ «О содержании многоквартирных домов и товариществах собственников жилья». В 2010 году подготовлен Отчет о достижении Целей Развития Тысячелетия для разных секторов социальной сферы, включая жилищно-коммунального хозяйства. Также принята Программа развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Таджикистан на период 2014-2018 гг., которая разработана на основании Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на 2010-2025 годы (постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 июля 2010 года, №321) и обеспечивает реализацию данной Концепции на среднесрочной период.

Согласно Инструкции по составлению бюджета в рамках внедрения Среднесрочной программы государственных расходов Республики Таджикистан³ процесс разработки отраслевых/секторальных стратегий и программ Министерствами и ключевыми бюджетными организациями включает в себя:

- Анализ отраслевой политики, а именно:

³ <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget>

- Определение долгосрочных целей для отрасли;
- Обсуждение ключевых вопросов, стоящих перед отраслью, на основе анализа преимуществ и недостатков, будущих возможностей и рисков;
- Анализ и постановку стратегических целей для отрасли, в привязке к национальным программам развития.

2. Описание текущей ситуации в отрасли

В последние два десятилетия реформы жилищно-коммунального хозяйства стоят в центре внимания большинства стран. Степень важности этого вопроса в каждой стране различна и во многом определяется соотношением общего состояния сектора и общим уровнем развития национальной экономики. После провозглашения независимости Республики Таджикистан проблемам жилищно-коммунального хозяйства стало уделяться много внимания.

По инициативе и поручению Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона разработаны и реализуются "Программа по улучшению обеспечения населения Таджикистана чистой питьевой водой на 2007-2020 годы" и региональные комплексные Программы развития. Создана необходимая законодательная и нормативно-правовая база. Приняты Жилищный кодекс, Законы Республики Таджикистан "О приватизации жилищного фонда Республики Таджикистан", "О приватизации государственной собственности в Республики Таджикистан", "О защите прав потребителей", "О содержании многоквартирных домов и товариществах собственников жилья", постановление Правительства Республики Таджикистан "О совершенствовании управления предприятиями и организациями жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан" и другие.

В результате увеличены объемы оказываемых жилищно-коммунальных услуг, улучшилось их качество, образовались новые структуры по оказанию услуг, в том числе, частных что подтверждают данные в приложениях.

В основном приватизирован государственный жилищный, фонд, гостиничный и банно-прачечные комплексы в сфере услуг. В целях улучшения водоснабжения ряда городов и райцентров, материально-

технической базы жилищно-коммунальных предприятий были привлечены иностранные инвестиции.

Однако, несмотря на принимаемые меры ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве продолжает оставаться критической. Процесс реформирования этой важной сферы, к сожалению, затянулся и отстает от стратегий и концепций⁴

Финансирование капитального строительства, модернизация и перевооружения отрасли сохраняет старый механизм, выделяемые средства в десятки раз меньше, чем необходимо.

Техническое состояние коммунальной инфраструктуры сельской местности характеризуется высоким (более 70 процентов) уровнем износа, высокой аварийностью, низким коэффициентом полезного действия мощностей. Вследствие этого обострились проблемы снабжения отдельных сельских населенных пунктов электроэнергией, питьевой водой, проявился дефицит мощностей водоотведения и очистки сточных вод. Наблюдается повсеместный перерасход топливно-энергетических ресурсов.

Состояние многих объектов внешнего благоустройства в городах, райцентрах, поселках и селах республики не отвечают современным требованиям. Не полностью охвачены планомерно-регулярной санитарной очисткой городские населенные пункты, райцентры и поселки городского типа. Более половины полигонов для размещения коммунальных отходов имеют ограниченные сроки эксплуатации и не соответствуют современным природоохранным требованиям. Оснащенность организаций жилищно-коммунального хозяйства спецтехникой ниже нормативной базы, более две трети из общего числа существующих требуют обновления. Процессы сбора, вывоза, переработки и утилизации отходов не соответствуют современному уровню развития в связи, с чем необходимо внедрения передовой практики и методов сбора, переработки и утилизации отходов.

Недостаточна обеспеченность населенных пунктов оборудованными местами временного сбора твердых коммунальных отходов и мини-полигонами для их размещения.⁵

Главным условием реформы является экономическая сбалансированность проводимых мероприятий с реальными возможностями предприятий отрасли,

⁴ Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на 2010-2025 годы

⁵ Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на 2010-2025 годы

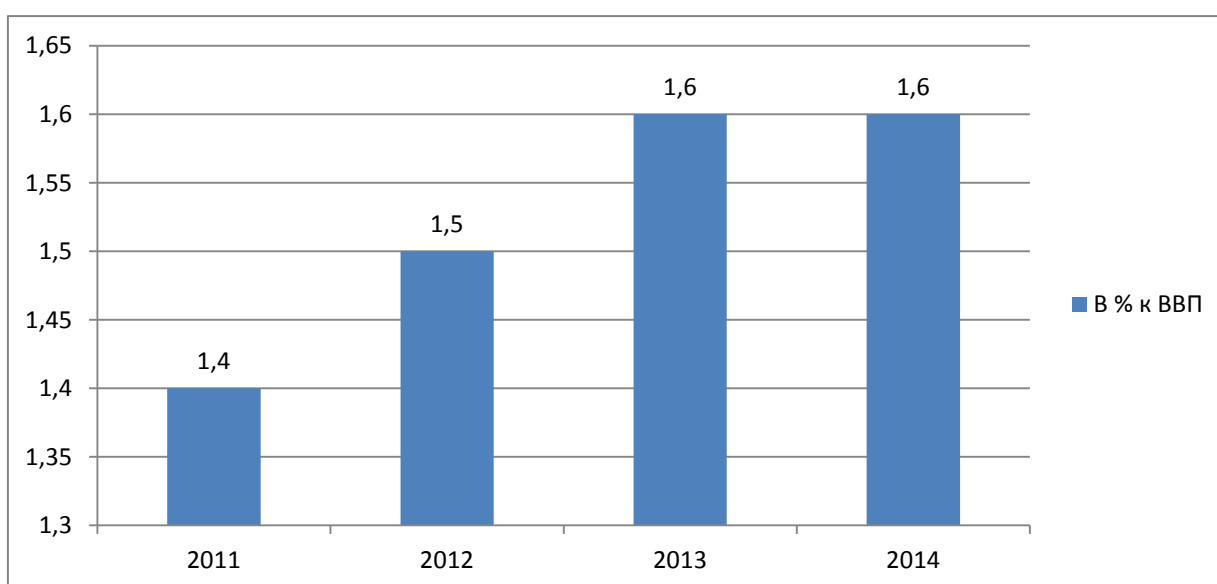
независимо от форм собственности, платежеспособности населения, местных бюджетов и целенаправленных средств республиканского бюджета.

В настоящее время в республике проходит реформирование жилищно-коммунальной отрасли, которое направлено на повышение роли самостоятельности и ответственности хозяйствующих субъектов различных форм собственности, обеспечивающих непосредственное обслуживание потребителей жилищно-коммунальных услуг и имеющих правовые и финансовые возможности не только для осуществления текущей эксплуатационной деятельности, но и для развития жилищно-коммунальной отрасли.

3. Динамики изменения бюджетных ассигнований на сектор жилищно-коммунального хозяйства

По данным Министерства финансов РТ, более 2,2 млрд. сомони (\$462,4 млн.) планируется выделить из госбюджета страны на развитие жилищно-коммунального хозяйства на 2014-2016 годы. В 2014 году на развитие данного сектора суммарно выделено 769,1 млн. сомони. Таким образом, размер государственного финансирования указанного сектора на текущий год составит 1,6% к ВВП, что на 43,8 млн. сомони выше показателя 2013 года.

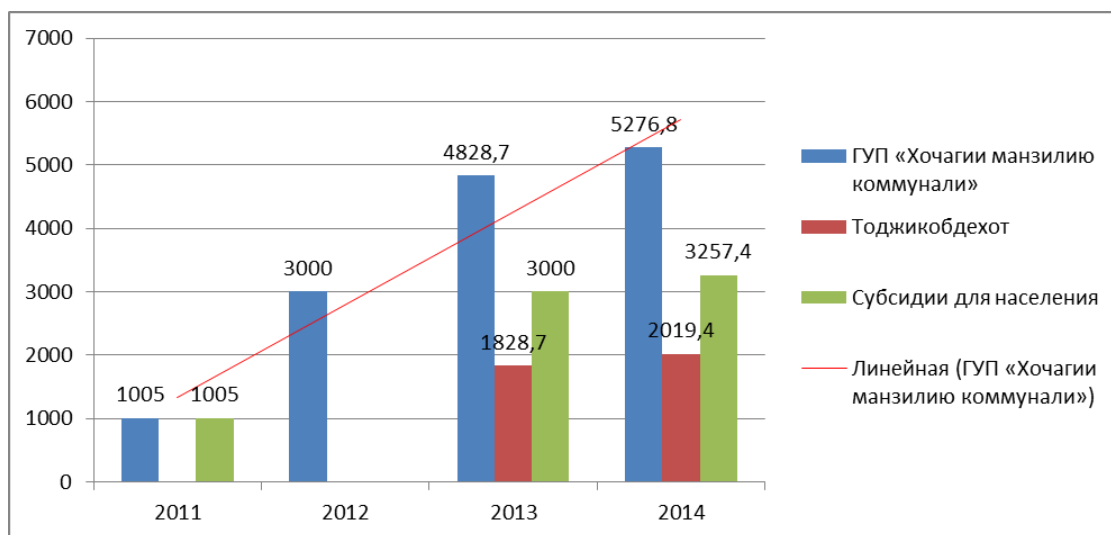
Рис.1. Соотношение расходов сектора ЖКХ к ВВП на 2011-2014годы (в %)



Также по предварительным расчетам, в 2015 году размер государственного финансирования развития сектора составит 713,6 млн. сомони (1,6% к ВВП), а в 2016 году на эти цели предусмотрено направить 723,1 млн. сомони. Следует отметить, что большую часть средств планируется потратить на улучшение системы водоснабжения, экологическую безопасность и увеличение лесного массива.

Из республиканского бюджета Республики Таджикистан каждый год выделяются субсидии на покрытие коммунальных и других расходов за ветеранов ВОВ, сотрудников милиции, вышедших на пенсию, а также участников афганской войны, инвалидов, пенсионеров и ветеранов Чернобыля, и другим. Основная доля таких расходов сектора выделяются ГУП «Хочагии манзилию коммунали», которая составила 5,27 млн. сомони в 2014 году. Необходимо отметить, что такие платежи из года в год увеличиваются (см. рис.2)

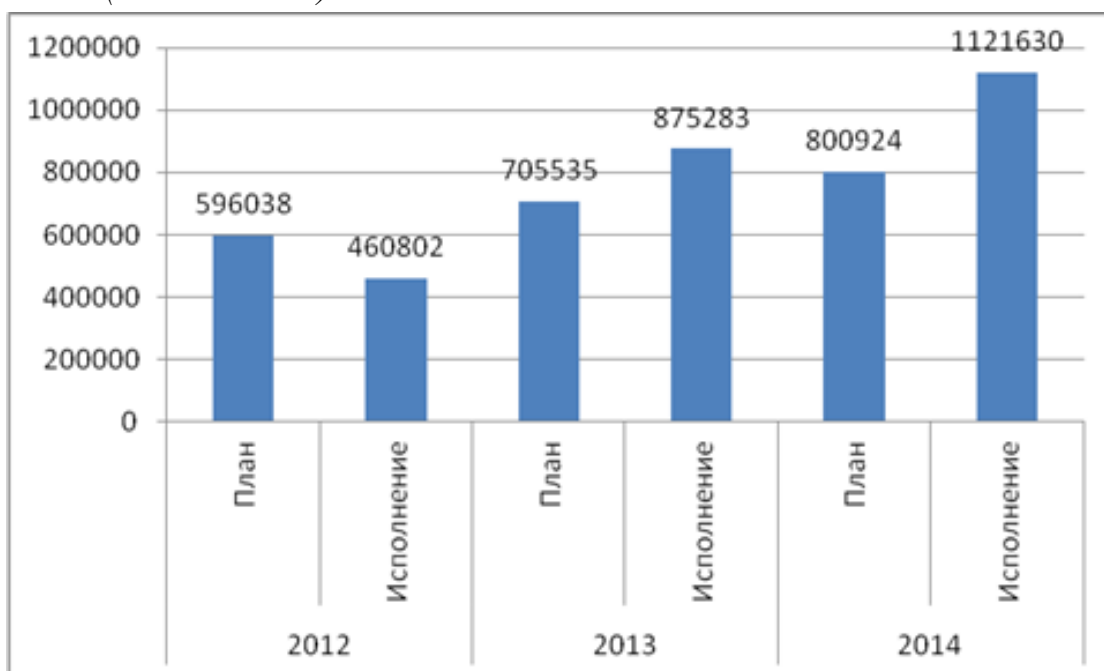
Рис. 2. Структура некоторых расходов республиканского бюджета на сектор жилищно-коммунального хозяйства на 2011-2014 годы (в тыс. сомони)⁶



Также расходы местных бюджетов из года в год увеличиваются, а также наблюдается тенденция значительной разницы исполнения над плановыми показателями сектора за 2013 и 2014. Данная тенденция объясняется тем фактом, что значительная часть остатков свободных денежных средств местных бюджетов в конце финансового года направляются в данный сектор.

⁶ Данные Министерства финансов РТ

Рис.3. Расходы местных бюджетов на сектор жилищно-коммунального хозяйства (тыс. сомони)⁷



Сектор жилищно-коммунального хозяйства является одним из приоритетных направлений для финансирования из Программы государственных инвестиций.

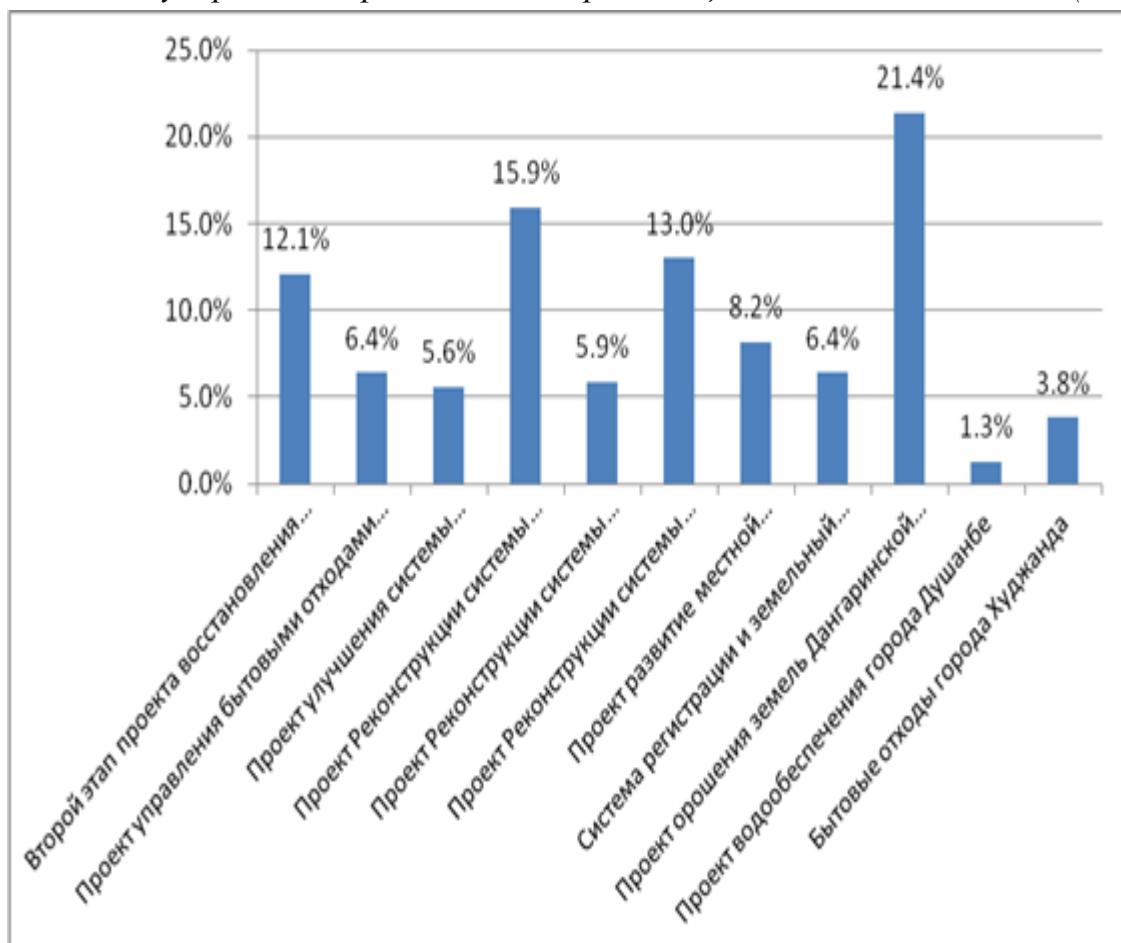
В настоящее время в Таджикистане реализуется несколько инвестиционных проектов (см. таблица 4) в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которые поддерживаются правительством республики. Например, по данным Министерства финансов Республики Таджикистан в рамках Программы по развитию коммунальной местной инфраструктуры были проведены работы по восстановлению систем водоснабжения в городах и районных центрах Курган-Тюбе, Рашт, Вахдат, Куляб, Истаравшан, Дангара и Канибадам. Их общая стоимость составила 16.5 миллионов долларов, на которые, в том числе, были закуплены специализированная техника (41 единица), а также 790 специальных контейнеров для сбора и вывоза твердых бытовых отходов плюс другие виды необходимого в коммунальном хозяйстве инвентаря.

В 2014 реализовывались 11 крупных инвестиционных проектов, которые продолжают исполняться и в последующие годы. Общая сумма реализации второго этапа Проекта по орошению земель Дангаринской долины составляет 33,7 млн долларов США, что занимает 21,4% доли финансирования данного

⁷ Данные Министерства финансов РТ

сектора в Программе государственных инвестиций и финансируется в основном со стороны Кувейтского фонда и Азиатского банка развития.

Рис. 4. Финансирование в рамках реализации совместных инвестиционных проектов с международными финансовыми организациями в 2013-2015 годах (в%)⁸



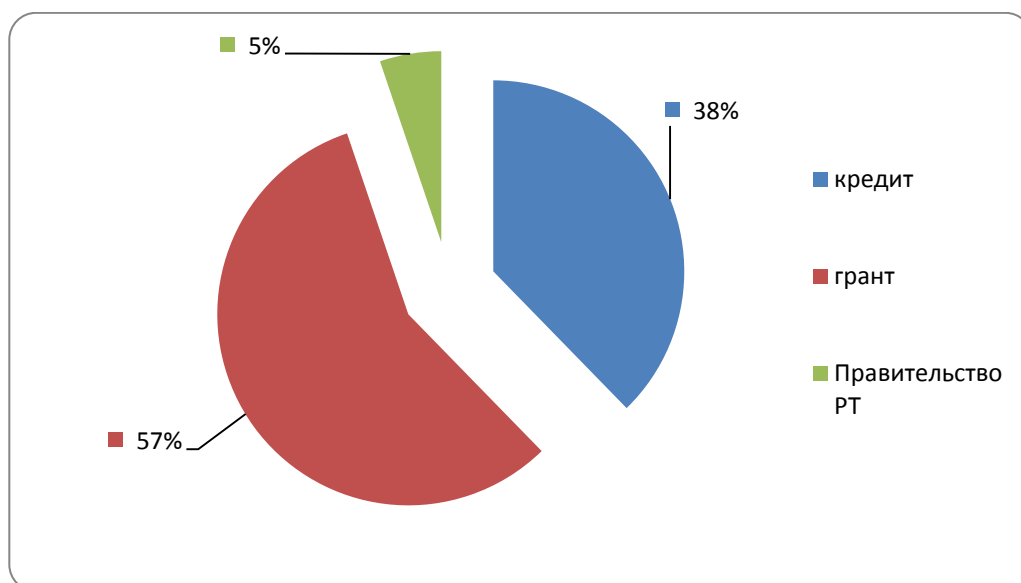
В структуре источников финансирования инвестиционных проектов (рис.5), более 57,1% составляют гранты зарубежных стран и международных финансовых организаций, 37,7% за счет кредитов и 5,2% финансируется Правительством Республики Таджикистан из государственного бюджета.

Необходимо отметить, что по данным Госкомитета инвестициям и управлению госимуществом Республики Таджикистан в 2014 году обязательства партнеров по развитию по предоставлению помощи данному сектору составил \$45,5 млн. Около 42% (\$11,4 млн.) от общего объема помощи сектору водоснабжения, канализации и ЖКХ в прошлом году приходился на

⁸ Данные Министерства финансов РТ

Европейский банк реконструкции и развития и 33.4% (\$9,1 млн.) – на Всемирный банк.

Рис. 5. Структура финансирования в рамках реализации совместных инвестиционных проектов с международными финансовыми организациями в 2013-2015 годах (в %)⁹



4. Увязка бюджетных данных с ключевыми макроэкономическими показателями и ключевыми стратегическими документами

Так как основными целями отрасли является обеспечение населения чистой питьевой воды и коммунальными услугами: реформирование системы в целом через совершенствование секторальной политики, повышение инвестиционной привлекательности сектора и эффективное использование имеющегося потенциала сектора являются ключевыми в их достижении.

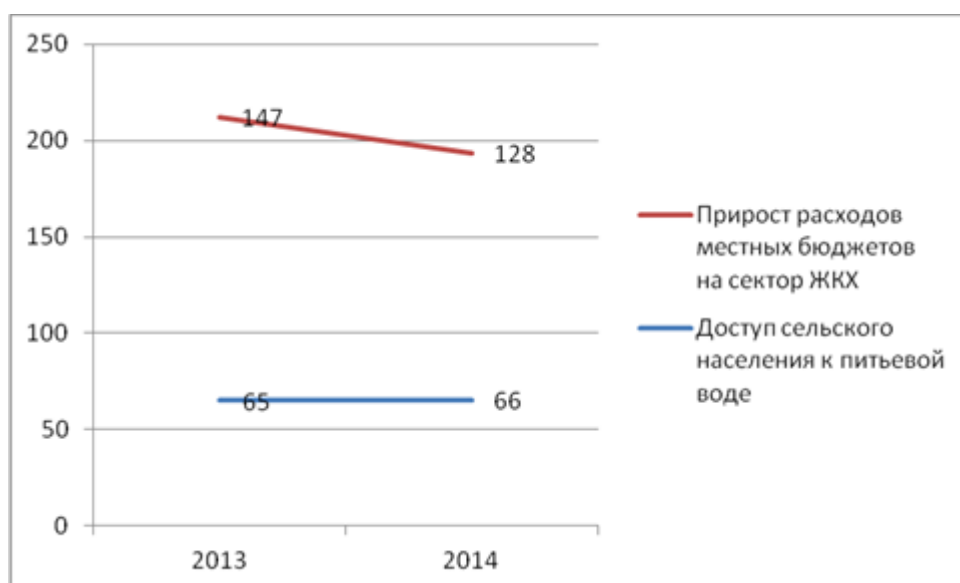
Целевые индикаторы сектора жилищно-коммунального хозяйства согласно НСР до 2015 года и их реализация за последние годы приведена в нижеследующей таблице. Как видно из данной таблицы большинство индикаторов реализуемы до 2015, а к примеру индикатор доступ городского населения к основным санитарно-гигиеническим условиям перевыполнен по сравнению с планом.

⁹ Данные Министерства финансов РТ

Целевые индикаторы сектора жилищно-коммунального хозяйства согласно
НСР до 2015 года

Индикатор	ед.изм.	Плановые показатели		Фактические показатели	
		2011	2015	2013	2014
Доступ городского населения к питьевой воде	%	96	97	87	88
Доступ сельского населения к питьевой воде	%	64	74	65	65,5
Доступ городского населения к основным санитарно-гигиеническим условиям	%	47	50	85,6	86
Доступ сельского населения к санитарно-гигиеническим условиям	%	37	65	47,5	47,8
Доля населения, использующего твердые виды топлива	%	40,6	80,2		

Рис.6. Соотношение прироста расходов местных бюджетов по отношению к доступу сельского населения к питьевой воде на 2013-2014 годы (в %)



При рассмотрении соотношения прироста расходов местных бюджетов по отношению к доступу сельского населения к питьевой воде за последние несколько лет, можно заметить, что стабильное финансирование данного сектора приводит к повышению доступа населения к чистой питьевой воде в сельской местности, также как и в городской. Необходимо также отметить, что Правительство Республики Таджикистан привлекает (см. таблица 4) значительные объемы финансовых ресурсов на развитие сектора и своевременной реализации стратегических документов.

Заключение

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из наиболее значимых подсистем социально-экономической системы общества, оказывающей существенное влияние на все стороны его жизнедеятельности. Стоимость и качество услуг жилищно-коммунального комплекса являются основополагающими и первостепенными факторами жизнеобеспечения населения в общей системе условий их комфортного или, по крайней мере, достойного проживания. Доступность услуг жилищно-коммунального комплекса на уровне минимальных социальных стандартов для всего населения, наравне с такими условиями, как обеспеченность продуктами питания, жильем и др., является определяющим фактором в системе обеспечения стабильности и устойчивого развития страны и ее регионов.

Основными факторами, которые привели к ухудшению состояния жилищно-коммунального хозяйства, являются:

- затягивание реформирования жилищно-коммунального хозяйства;
- физический и моральный износ оборудования;
- неэффективное использование ресурсов;
- недостаточность финансового обеспечения;
- рост задолженности за потребление электрической энергии и коммунальных услуг, как со стороны предприятий жилищно-коммунального хозяйства, так и со стороны потребителей услуг;
- отсутствие экономически обоснованного подхода в установлении тарифов (нередки случаи, когда тарифы не возмещают полной стоимости услуг);
- неполное выполнение программы по оснащению жилищного фонда средствами учета и регулирования потребления воды и тепловой энергии

Таблица 1. Стратегии, концепции и программы в секторе жилищно-коммунального хозяйства

Стратегии, концепции и планы в секторе жилищно-коммунального хозяйства		
1	Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Республике Таджикистан на 2010-2025 годы	Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1.07.2010 года, №321
2	Стратегия повышения уровня благосостояния населения Республики Таджикистан на 2013-2015 годы	Постановление Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 26.12.2012, №1030
3	Программа развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Таджикистан на период 2014-2018 годов	Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1.08.2014 года, № 506

Таблица 2. Структура некоторых расходов республиканского бюджета на сектор жилищно-коммунального хозяйства (тыс. сомони)

	2011	2012	2013	2014
ГУП «Хочагии манзилию коммунали»	1005	3000	4828,7	5276,8
Точикобдехот			1828,7	2019,4
Субсидии для населения	1005		3000	3257,4
Всего	2010	3000	9657.4	10553.6

Таблица 3. Структура расходов местных бюджетов на сектор жилищно-коммунального хозяйства (тыс. сомони)

	2012		2013		2014	
	План	Исполнение	План	Исполнение	План	Исполнение
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	596038	460802	705535	875283	800924	1121630
В том числе:	519	529			48345	44547
2.1.1.1.Заработная плата						
2.1.2.1	129	155			12111	11259
Отчисления из заработной платы						

Таблица 4. Показатели поступления денежных средств от за рубежа в рамках реализации совместных инвестиционных проектов с международным финансовыми организациями в 2013-2015 годах (в тыс. долл. США)

№	Наименование проектов	Инвестор	Стоимость проекта	В том числе		
				кредит	грант	доля Правительства РТ
1.	Второй этап проекта восстановления системы водоснабжения города Душанбе	Всемирный Банк	19000	-	16000	3000
2.	Проект управления бытовыми отходами города Душанбе	Швейцарский фонд ЕБРР	9993	- 4000	1993 4000	-
3.	Проект улучшения системы водоснабжения города Худжанда (2-ой этап)	Швейцарский фонд ЕБРР	8883	- 2100	5712 1071	-
4.	Проект Реконструкции системы водоснабжения северных городов Таджикистана (2-ой этап)	Швейцарский фонд ЕБРР	24980	- 10000	12720 2260	-
5.	Проект Реконструкции системы водоснабжения южных городов Таджикистана	ЕБРР	9273	2000	7273	-

6.	Проект Реконструкции системы водоснабжения центральных городов Таджикистана	ЕБРР	20450	7000	13450	-
7.	Проект развитие местной (коммунальной) инфраструктуры (дополнительные средства)	Всемирный Банк	12878	-	11850	1028
8.	Система регистрации и земельный кадастр (дополнительные средства)	Всемирный Банк	10019	-	10000	19
9.	Проект орошения земель Дангаринской долины (2-ой этап)	Кувейтский фонд АБР	33726	13800 15804	-	4122
10.	Проект водоснабжения города Душанбе	Международный институт развития	2100	2100	-	-
11.	Бытовые отходы города Худжанда	ЕБРР	5940	2500	3440	-
Всего по сектору ЖКХ			157242	59304	89769	8169

Социально-экономическая статистика:

Таблица 5. Ключевые макроэкономические показатели Республики Таджикистан, 2012-2014 гг,

Наименование	Единица измерения	2012	2013	2014
ВВП	млн. сомони	36161.1	40524.5	45605.2

Промышленная продукция	тыс. сомони	3022773.4	3244092.4	3448214.8
Потребительские товары	тыс. сомони			
Сельскохозяйственная продукция	тыс. сомони	5154269.0	5499760.0	7047478.0
Капитальные вложения Введено в действие	тыс. сомони	1561706.2	2079747.8	7386387.8
Основных фондов	тыс. сомони	1097126.6	2540009.1	7456819.7
Жилых домов	кв. метров	395440.0	475772.0	1111605.0
Внешнеторговый оборот	млн. долларов США	1485.1	1477.2	1444.3
со странами СНГ	млн. долларов США	706.2	687.4	701.7
со странами дальнего зарубежья	млн. долларов США	778.9	789.8	742.6
Экспорт, всего	млн. долларов США	389.9	283.2	301.6
со странами СНГ	млн. долларов США	76.2	74.1	64.9
со странами дальнего зарубежья	млн. долларов США	313.7	209.2	236.7
Импорт, всего	млн. долларов США	1095.2	1194.0	1142.7
со странами СНГ	млн. долларов США	630.0	613.3	636.8
со странами дальнего зарубежья	млн. долларов США	465.2	580.7	505.9

Таблица 6. Обеспеченность населения жильем, на одного жителя на 2010-2013 годы

	2010	2011	2012	2013
Всего Таджикистан	8.7	8.8	10.7	10.8
г. Душанбе	11.0	10.9	10.8	11.6
Согдийская область	10.1	10.1	11.2	11.1
Хатлонская область	6.8	6.7	10.5	10.4
ГБАО	15.0	15.5	13.8	14.3
РРП	8.3	8.7	10.1	10.2

Демографическая статистика:

Таблица 7. Население в разрезе по регионам Республики Таджикистан, 2010-12 гг, (тыс, человек)

	2010	2011	2012	2013	2014
Население (всего)	7621,2	7807,2	7987,4	8161,1	8352,0

<i>в том числе:</i> в городской местности		2020,5	2064,8	2106,5	2170,9	2215,5
<i>в том числе:</i> в сельской местности		5600,7	5742,4	5880,9	5990,2	6136,5
<i>Население на 1 кв. км.</i>		26,5	26,4	26,4	26,6	26,5
<hr/>						
Горно-Бадахшанская область	автономная	206,5	208,5	210,2	212,1	214,3
Согдийская область		2247,6	2298,8	2349	2400,6	2455,5
Хатлонская область		2698,6	2765,8	2831,7	2898,6	2971,5
г, Душанбе		731,1	748	764,3	775,8	788,7
Районы республиканского подчинения		1737,4	1786,1	1832,2	1874,0	1922,0