

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЖКХ

В статье приведено обоснование финансового механизма формирования конкурентной среды в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), рассмотрены особенности формирования тарифов и предложена методика их расчета на услуги предприятий ЖКХ в целях стимулирования инвестиционной привлекательности отрасли ЖКХ.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) – это основная социально-экономическая сфера российской экономики, сложный многоотраслевой комплекс, производственная структура которого включает в себя более 30 видов деятельности в пределах двух самостоятельных отраслей.

Для жилищно-коммунальных услуг характерны следующие особенности:

- принадлежность к системе жизнеобеспечения;
- социальная значимость;
- низкая взаимозаменяемость другими услугами.

Исходя из вышеперечисленных особенностей, можно сказать, что основной обобщающей характеристикой жилищно-коммунальных услуг является их необходимость для функционирования системы жизнеобеспечения городов и населенных пунктов. Однако ЖКХ, на протяжении многих лет находясь на стадии реформирования, до сих пор остается одной из неэффективных отраслей российской экономики. Так, в нем не завершено формирование рыночных отношений, обусловленное неэффективностью в управлении, неудовлетворительным финансовым положением, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов, высокой степенью износа основных фондов. В последние годы физический износ инженерной инфраструктуры ЖКХ достиг предела – 70-80%, а качество и своевременность оказываемых населению услуг находятся на недостаточном для цивилизованного общества уровне. В то же время рост тарифов на жилищно-коммунальные

услуги значительно опережает рост доходов населения.

Таким образом, предприятия ЖКХ на данном этапе рыночных преобразований нуждаются в разработке и реализации финансового механизма формирования конкурентной среды, а также новых требований к тарифной политике как действенному финансовому рычагу. С этой точки зрения необходимо обоснование формирования финансового механизма в сфере ЖКХ.

В состав финансового механизма авторы научной литературы включают различные элементы. Так, по мнению И.Т. Балабанова, финансовый механизм содержит финансовые методы, финансовые рычаги, правовое и нормативное обеспечение [1]. В.М. Родионова выделяет качественные элементы финансового механизма – формы, методы и виды организации финансовых отношений, а также количественные параметры каждого элемента – ставки налогов, нормы амортизации, объемы денежных средств [2]. По мнению Л.А. Дробозиной, финансовый механизм включает совокупность организационных форм финансовых отношений в народном хозяйстве, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство [3]. С.В. Федуллова считает, что финансовый механизм обеспечивает осуществление распределительных и перераспределительных финансовых отношений, образование доходов и накоплений, создание и использование фондов денежных средств [4].

Финансовый механизм ЖКХ должен обеспечивать высокий уровень содержания жилищного фонда и надлежащее качество жилищно-коммунального обслуживания населения.

Под финансовым механизмом ЖКХ будем понимать совокупность финансовых методов, рычагов, инструментов регулирования директивных взаимоотношений государства, поставщиков услуг, управляющих компаний и потребителей жилищно-коммунальных услуг в целях создания благоприятных условий для социального развития общества, т.е. обеспечение эффективного функционирования данной отрасли, удовлетворяющей интересы и потребности населения.

Под финансовыми методами будем понимать способы воздействия финансовых взаимоотношений между государством и поставщиками услуг на процесс обеспечения потребителей коммунальными услугами. Что же касается конкуренции в данной сфере, то внутри системы поставки услуг складываются рыночные отношения, связанные с соизмерением затрат и результатов, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование собственных средств.

Финансовый рычаг представляет собой прием действия финансового метода. К финансовым рычагам относятся: тарифы, доходы, прибыль, субсидии, амортизационные отчисления. Так, способы начисления амортизации, калькулирование и учет себестоимости – это финансовые методы.

Следует отметить, что основные рычаги в финансовом механизме ЖКХ можно разделить на финансовые (прямые и косвенные) и правовые. В качестве прямых финансовых рычагов целесообразно использовать следующие: целевое финансирование конкретных направлений, программ, проектов и мероприятий; хозяйственные договоры. Косвенными финансовыми регуляторами являются налоги, льготные кредиты, тарифы, льготы по оплате услуг, субсидии и ряд других. Определенную роль играют и организационно-распорядительные рычаги в части выполнения обязательных требований и условий. Они необходимы для организации разработки и реализации прогнозов, планов и программ, заключения договоров на выполнение работ в области данной сферы.

Финансовые инструменты составляют дебиторская и кредиторская задолженность по текущим операциям. К финансовым ме-

тодам сокращения и ликвидации дебиторской задолженности относятся такие, как штрафные санкции, передача дела на рассмотрение в арбитражный суд, возбуждение дела о банкротстве неплательщиков.

В данной отрасли финансовый механизм конкурентной среды не является оптимальным с точки зрения эффективности организации и функционирования. Это обусловлено спецификой жилищно-коммунальных услуг, которые являются комплементарными, насущными и не взаимозаменяемыми; потребность в них имеет всеобщий и обязательный характер. Понятно, что необходимо внедрять в процесс развития отрасли финансовые методы, позволяющие развивать конкуренцию и на этой основе улучшать качество предоставляемых услуг и стабилизировать их цены. В то же время в силу важности и всеобщей потребности в жилищно-коммунальных услугах необходимо наличие такой структуры, которая гарантировала бы обеспеченность потребителей такими услугами и защищала их права. Такую функцию способно выполнять только государство посредством применения финансовых, организационных и правовых методов.

На наш взгляд, финансовый механизм формирования конкурентной среды в сфере ЖКХ должен сопровождать совокупность финансовых отношений между субъектами рынка жилищно-коммунальных услуг с помощью финансовых методов посредством финансовых рычагов. Такой подход позволяет определить специфику элементов финансового механизма и особенности их развития в условиях конкурентной среды.

Таким образом, финансовый механизм сферы жилищно-коммунальных услуг в рамках данной статьи будет определен как обоснование расчета тарифа на услуги предприятий ЖКХ.

Рассмотрим особенности тарифной системы как основной финансовой базы жилищно-коммунального комплекса.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства формирование тарифов на услуги характеризуется следующими особенностями:

– предпочтение отдается не принципу установления равенства условий производства услуг на основе общественно необходимых

затрат труда, а принципу одинаковой оплаты за услуги полезного эффекта;

– учитывается социальная значимость услуги. Социально важные услуги предоставляются населению по льготным ценам, осуществляется субсидирование малоимущих граждан;

– тарифы зависят от качественных характеристик услуг и их потребления, поэтому применяется дифференциация цен [5].

Можно выделить следующие факторы, оказывающие наибольшее влияние на политику цен и конкретный уровень жилищно-коммунальных тарифов: уровень фактических затрат, государственное регулирование, конкуренция и платежеспособность населения.

Так, затраты организаций, работающих на рынке жилищно-коммунальных услуг, определяются на базе расчета себестоимости. В связи с разделением форм собственности себестоимость жилищно-коммунальных услуг включает в себя:

1) затраты предприятия (производителя услуг) – затраты, обусловленные эксплуатацией имущества, переданного ему в хозяйственное ведение и находящегося на его балансе;

2) затраты по эксплуатации объектов жилищного фонда на обслуживание.

Целью планирования и учета себестоимости, как правило, является экономически обоснованное определение плановой и фактической величины затрат на производство и реализацию продукции и услуг необходимого качества, обеспечение объективного контроля за использованием трудовых, материальных, топливно-энергетических и других ресурсов, анализа статей затрат, расчета экономически обоснованных ставок и цен (тарифов) на ремонтно-эксплуатационные работы и услуги ЖКХ [5].

Государственное регулирование в исследуемой отрасли находит свое проявление в целевом финансировании, установлении норм и тарифов.

Уровень конкуренции зависит от создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в жилищно-коммунальный сектор экономики, развития инициативы по созданию различных объединений собственников, финансового оздоровления предприятий ЖКХ.

И, наконец, платежеспособность населения, оказывающая влияние на тарифную политику в сфере ЖКХ, является показателем социального значения. Оценка платежеспособности населения проводится на основании сравнения расходов средней семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг с их предельным уровнем.

В течение многих лет одними из важнейших социальных достижений советской экономики считались бесплатное предоставление гражданам жилья и крайне низкая доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг. Государство было крупнейшим собственником и застройщиком жилищного фонда, что отвлекало значительные средства предприятий на содержание объектов социальной сферы, и в первую очередь объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения и предприятий были чрезвычайно низки и на 80-90% дотиrowались государством. Так, платежи населения за потребляемые услуги составляли 2-3% фактической стоимости этих услуг. Таким образом, основная нагрузка финансирования текущих затрат жилищных и коммунальных предприятий ложилась на бюджеты. Затраты на капитальный ремонт и на капитальное строительство основных фондов полностью осуществлялись за счет бюджетных средств.

В бюджетной политике финансирование затрат ЖКХ было далеко не приоритетным направлением. Затраты жилищно-коммунальных предприятий финансировались по остаточному принципу, чем объяснялось их хроническое недофинансирование. В первую очередь предприятиям и организациям ЖКХ направлялись средства для выплаты заработной платы. Нередко руководителям отдельных предприятий приходилось «выбивать» денежные средства у вышестоящих организаций.

Как правило, полученных таким образом средств хватало на приобретение материалов, необходимых для производства услуг, и для мелкого и среднего ремонта основных производственных фондов. При такой схеме финансирования затрат из бюджета предприятия не стремились к экономии материалов и сниже-

нию затрат на производство услуг, поскольку при снижении фактической себестоимости услуг уменьшались и суммы бюджетного финансирования в следующем году.

В условиях плановой экономики все производственно-хозяйственные показатели попадали в те или иные статьи планов производства, утвержденных вышестоящими организациями, поэтому все показатели использования материалов, заработная плата и прочие затраты, а также прибыль были заранее известны и строго лимитированы. В случае невыполнения предприятиями плана по коммунальным услугам величина отчислений в фонды стимулирования сокращалась.

Суммы недофинансирования жилищно-коммунальных предприятий из года в год накапливались, что приводило к постоянной убыточности ЖКХ в целом, хотя отдельные предприятия после преобразований в 1968-1978 годах функционировали на принципах хозрасчета и самоокупаемости. Различные предприятия и учреждения за счет собственных средств осуществляли строительство жилищного фонда и объектов коммунальной сферы (так называемый ведомственный жилищный фонд), но поскольку все предприятия были государственными, то фактически единственным застройщиком и владельцем жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры было государство.

Характеризуя особенности ценообразования в этой сфере российской экономики, отметим, что она длительное время опиралась на метод прямого счета затрат. Производители услуг суммировали все свои расходы, необходимые для производства плановой величины продукции, по всем этапам технологического цикла. Тарифы на услуги формировались на основе фактически произведенных затрат. Очевидно, что такая система ценообразования функционировала в режиме затратного механизма.

До сих пор утверждение тарифов локальных монополий происходит, что называется, «по факту» затрат, то есть затраты планируемого года сравниваются с затратами предыдущего года, оценивается их соответствие нормам и нормативам. Подобный механизм

финансирования затрат определил довольно плачевное состояние жилищно-коммунальной сферы в целом, и основными причинами необходимости разработки и реализации реформы ЖКХ можно назвать следующие.

Во-первых, вследствие постоянного недофинансирования сокращался капитальный ремонт и простое воспроизводство изношенных фондов объектов ЖКХ, и в первую очередь жилищного фонда и инженерной инфраструктуры, результатом чего явилась высокая степень износа основных производственных фондов предприятий.

Во-вторых, потребительское отношение к имеющимся в стране ресурсам распространилось и на сферу ЖКХ. Одной из важнейших проблем использования ограниченных ресурсов были и остаются расточительность и неэкономное расходование. Потери тепла, воды, электроэнергии по вине производителей и потребителей в 2,5-3 раза превышают средний уровень потерь в других странах. Например, потери воды во внедомовых коммуникациях составляют в России 20% в год, в США – 12%, в Японии – 11%.

В период строительства жилых домов, котельных, центральных тепловых пунктов, насосных станций и других объектов, когда главной задачей было выполнение в срок плана по строительству, вопрос об установке и применении ресурсосберегающих технологий не ставился, так как имеющиеся ресурсы (вода, тепловая и электрическая энергия, газ) были дешевыми и легко доступными. При проектировании и строительстве жилых зданий и инженерной инфраструктуры большинство технических параметров было ориентировано на удобство централизованного управления всей системой, а не на эффективное использование ресурсов, что в конечном счете привело к созданию укрупненных объектов.

Строительство городских систем, ориентированных на централизацию подачи ресурсов и управления, обусловило возникновение потерь тепла, воды в инженерных сетях и в самих зданиях и появление недостатков в системе учета коммунальных услуг. Технические характеристики большинства зданий не отвечают условиям ресурсосбережения и не позволяют установить индивидуальные

приборы учета потребления тепла, газа, воды. Кроме того, низкая плата за жилье и коммунальные услуги не способствовала воспитанию бережного, рационального отношения к потребляемым ресурсам со стороны потребителей, и в частности населения.

В-третьих, бюджетное финансирование, с одной стороны, породило такие проблемы, как иждивенческие настроения среди жилищных и коммунальных организаций и отсутствие стимула рационального использования материальных и финансовых ресурсов, с другой стороны, стало одной из причин появления локальных монополий среди этих предприятий, что вывело из сферы рыночных отношений и конкурентной среды даже предприятия тех подотраслей, где конкуренция возможна.

Сохраняя на местах механизм перекрестного субсидирования производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг, потребители (население) устранились от влияния на качество и надежность жилищно-коммунального обслуживания. В этих целях должна быть изменена идеология формирования экономически обоснованного тарифа. Под ним некоторые экономисты понимают минимально возможные тарифы, которые являются финансовой основой текущего производства жилищно-коммунальных услуг, соответствующих утвержденным параметрам качества с учетом затрат на воспроизводство основных фондов.

Таким образом, существующая методология, основанная на нормативном принципе формирования затрат коммунальных предприятий, устарела и справедливо подвергается критике специалистов. Учитывая вышеизложенное, очевидна необходимость и важность определения тарифов на услуги ЖКХ с учетом современных требований рыночной экономики.

Важным этапом анализа и планирования себестоимости услуг и определения величины тарифов является формирование критериев качества услуг. В первую очередь сфера ЖКХ влияет на качество жизни населения, как никакая иная отрасль деятельности. В этих целях актуальна стандартизация услуг ЖКХ, предусматривающая разработку и принятие в России системы соответствующих национальных и отраслевых документов, совмест-

но с международными стандартами, по управлению качеством, экологической безопасностью. Задачей стандартов, регламентирующих качество услуг в сфере ЖКХ, является формирование четкого набора услуг и критериев качества, понятного всем участникам данного рынка. Необходимо разработать единые критерии – показатели качества обслуживания, которые можно измерять, контролировать, проверять и обеспечивать.

Критерием качества жилищно-коммунальных услуг является система правил и норм, соблюдение которых обязательно для органов местного самоуправления, предприятий, оказывающих данные услуги, их потребителей.

Так, в водоснабжении и водоотведении к критериям качества относятся:

– бесперебойное круглосуточное водоснабжение и водоотведение в течение текущего года;

– состав и свойства воды (в т.ч. горячей) в соответствии с установленными органами Госкомсанэпиднадзора России и органами местного самоуправления нормативами;

– бесперебойное горячее водоснабжение в течение установленного договором времени;

– обеспечение нормативной температуры горячей воды в точке разбора не менее +60 °С или +50 °С для систем горячего водоснабжения из оцинкованных труб при закрытой системе;

Параметры качества должны быть подкреплены финансовыми ресурсами, в основе определения потребности в которых и лежит экономически обоснованный тариф (ЭОТ). Именно поэтому формирование ЭОТ должно начинаться с оценки стоимости достижения необходимых параметров качества по каждому виду жилищно-коммунальных услуг уже на стадии формирования муниципального заказа или договоров на обслуживание. Это позволит обоснованно подойти к планированию затрат на текущее функционирование и развитие ЖКХ, а также к определению величины ЭОТ, отражающей потребительскую стоимость услуг, то есть их качество.

Тариф должен обеспечивать возможность накопления у предприятия средств для финансирования и развития его деятельности. При несбалансированности цен на услуги ЖКХ (и при заниженном, и при

завышенном уровнях тарифа) происходит нарастающее ухудшение состояния предприятий ЖКХ. Кроме того, ухудшается также качество предоставляемых потребителям услуг и уровень благосостояния населения.

Для развития финансового механизма тарифного регулирования необходимо обеспечить единую методологическую базу регулирования тарифов на всех уровнях. Необходимо установить единые принципы тарифного регулирования, увязывающие изменение тарифов на ресурсы и их отдельные виды с возможностью потребителей (населения и бюджетных организаций) оплачивать услуги по новым тарифам.

Система тарифного регулирования предприятий ЖКХ должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов. Тарифы должны быть фиксированными в течение финансового года. И, главное, в ходе установления тарифов должны быть учтены интересы потенциальных инвесторов. Тариф кроме возмещения затрат, связанных с оказанием услуг, должен обеспечить процесс расширенного воспроизводства и обновления основных фондов, то есть содержать в себе инвестиционную составляющую.

Тариф на любую услугу предприятий ЖКХ можно представить следующим образом, по формуле (1):

$$T = C + П + И, \quad (1)$$

где  $T$  – установленный тариф за единицу потребления;

$C$  – рассчитанная нормативная себестоимость услуг;

$П$  – прибыль предприятия;

$И$  – инвестиционная составляющая тарифа.

Инвестиционная составляющая тарифа рассчитывается по следующей формуле (2):

$$И = \sum_{n=1}^N I_n, (n = \overline{1, N}), \quad (2)$$

где  $I_n$  – затраты на работы  $n$ -го вида, приравненные к инвестиционным. К инвестиционным затратам относятся затраты на новое строительство, реконструкцию, капитальный и аварийный ремонты.

Составляющие инвестиционного тарифа необходимо задавать на минимальном уровне, поскольку дальнейшую модернизацию основных фондов будут проводить новые владельцы в зависимости от спроса и предложения на услуги ЖКХ, покупательной способности населения и других факторов.

Включение инвестиционной составляющей в тариф служит стимулированию инвестиционного процесса в жилищно-коммунальном хозяйстве, что будет способствовать развитию конкурентоспособности отрасли.

Прибыль предприятия ЖКХ можно рассчитать следующим образом по формуле (3):

$$П = C * R, \quad (3)$$

где  $R$  – установленная тарифной политикой соответствующего региона предельная норма рентабельности от величины себестоимости;

$C$  – рассчитанная нормативная себестоимость услуг;

В нормативную себестоимость включаются:

1) материальные затраты, в т.ч.

– первичные энергоресурсы (газ, мазут, уголь);

– вторичные энергоресурсы (электроэнергия);

– сырье, материалы.

2) заработная плата;

3) ремонтный фонд;

4) амортизация;

5) прочие расходы, в т.ч. налоги [6].

Итак, вышеприведенный подход к определению тарифа на услуги предприятий ЖКХ обеспечит их заинтересованность в снижении затрат, так как стабилизируется цена услуги и повысится величина прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов. Такой подход к тарифному регулированию можно назвать доходным, он позволит учитывать возможность потребителей оплачивать услуги соответствующего качества и соответствующей стоимости, а также будет способствовать формированию конкурентных отношений в секторе ЖКХ.

Таким образом, тариф, рассчитанный исходя из приведенной нами методики, будет покрывать текущие затраты, обеспечи-

вать нормальную прибыль и средства на инвестирование, что, в свою очередь, приведет к повышению инвестиционной привлекательности рынка жилищно-коммунальных услуг. Предложенный доходный под-

ход является более предпочтительным, чем затратный, предусмотренный законодательством Российской Федерации о ценообразовании, в целях развития конкуренции на рынке ЖКХ.

**Список использованной литературы:**

1. Балабанов И.Т. Финансовый менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 112 с.
2. Родионова В.М. Финансы. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
3. Дробозина Л.А. Финансы. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 527 с.
4. Федулова С.В. Финансы. – М.: КНОРУС, 2005. – 400 с.
5. Каменева Е.А. Реформа ЖКХ, или Теперь мы будем жить по-новому... – Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. – 349 с.
6. Н.Е. Егорова, Э.А. Ерзинкян, А.М. Шеин, И.Н. Митрофанова. Методические основы формирования экономических механизмов согласования интересов потребителей и производителей в сфере ЖКХ (на примере ценового механизма) // Актуальные проблемы современной науки. № 2. – 2005. – С. 39-56.