

УДК 364

И.В.ПИВАВАР

Харьковский национальный экономический университет

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ В СИСТЕМЕ РЫНОЧНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассматриваются проблемы государственного регулирования тарифов в развитии жилищно-коммунального хозяйства Украины. Представлены основные инструменты регулирования жилищно-коммунального комплекса. Выделено влияние государственного сектора на функционирование данной сферы.

В условиях становления рыночных отношений обострились проблемы функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), производства и реализации жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), соответствующих стандартам качества. Характерные особенности этих проблем определяются, с одной стороны, их возникновением и накоплением в течение нескольких десятилетий, а с другой – с появлением целого комплекса проблем, порожденных в последние годы требованиями рыночной экономики. В силу сказанного не вызывает сомнения необходимость реформирования жилищно-коммунальной сферы, являющейся многоаспектной системой, включающей относительно самостоятельные и в то же время тесно взаимодействующие отрасли, в управлении которой приоритетная роль относится к тарифному регулированию [1-4].

Для решения задачи необходимо выделить параметры, характеризующие экономическое состояние этой сферы, которыми являются тарифы, цены, нормативы, прибыль, себестоимость, кредиты, доходы, налоги, дотации, которые представляют взаимозависящие показатели этой системы.

Необходимо проанализировать развитие рынка жилищно-коммунальных услуг, которое является результатом изменения соотношения спроса и предложения, цен и нормативов, прибыли и прочих параметров системы. Функциональные взаимосвязи вышеназванных показателей определяют финансово-экономическую модель нового хозяйственного механизма ЖКХ, соответствующего условиям рынка. Используются методы системного анализа, индукции, дедукции, сравнения, синтеза для изучения данных вопросов.

Опыт преобразований ЖКХ показывает, насколько велики финансовые резервы в этом секторе экономики. Последовательное осуществление на местах организационно-технических и экономических мероприятий, направленных на совершенствование структуры управ-

ления хозяйством, демонополизацию и создание конкурентной среды, снижение издержек на производство коммунальных услуг, оптимизацию тарифной политики приводит к ощутимым результатам по оздоровлению муниципальных бюджетов и повышению качества жилищно-коммунального обслуживания населения [7].

В то же время достигнутые муниципальными образованиями положительные результаты по эффективному использованию финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере не всегда адекватно оцениваются в Украине. Как правило, на новый отчетный период доходная база муниципальных образований, формируемая за счет налоговых отчислений, корректируется в сторону уменьшения на величину экономии, полученной достигнутой в результате проводимой властями муниципальных образований реформы ЖКХ. По существу такие города оказываются наказанными за активное проведение преобразований в этом секторе экономики, что, на наш взгляд, совершенно недопустимо.

По-прежнему нерешенной остается проблема компенсации муниципальным образованиям дополнительных расходов на содержание жилищно-коммунальной сферы в связи с существованием льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законами Украины для отдельных категорий граждан.

Важным источником аккумуляции средств для нужд ЖКХ являются муниципальные займы. В мировой практике облигации такого займа представляют собой важнейший способ получения средств для местных администраций. Они являются одними из самых надежных видов ценных бумаг и гарантируются налоговыми полномочиями местных администраций и муниципальной собственностью. Погашение займа осуществляется предоставлением квартир и поступлениями от депозитных вкладов, куда помещают оставшиеся от финансирования проектов средства.

Существует возможность вовлечения жилья и объектов коммунального назначения в систему страхования имущества, в первую очередь это относится к страхованию рисков, возникающих у юридических и физических лиц вследствие аварий в коммунальных сетях. В этом случае страхователями будут выступать государственные и негосударственные учреждения, предприятия, организации, а также частные лица, а страховщиками – имеющиеся или специально созданные страховые компании. Последние, стремясь к минимизации своих расходов, экономически заинтересованы в контроле за состоянием коммунальных сетей и в своевременном проведении планово-профилактических ремонтов оборудования. Установление льготного режима дея-

тельности страховых организаций должно, в определенной степени, снизить уровень страховых взносов на оплату услуг такого рода, что является весьма важным, поскольку вследствие высокой аварийности коммунального хозяйства в большинстве регионов Украины такой взнос будет достаточно высоким. Однако, поскольку добровольное страхование осуществляется из прибыли и доходов юридических и физических лиц, то весьма велика вероятность, что данный вид страховых операций может не получить широкого распространения.

В этой связи необходимо разделение страховых платежей на обязательную и добровольную части, первая из которых будет включаться в себестоимость продукции учреждений, предприятий и организаций. Для физических лиц можно предусмотреть уплату обязательных страховых взносов лишь в случае получения высоких доходов. Разделение страховых взносов на обязательную и добровольную части должно проводиться или на федеральном, или на местном уровне, но обязательно дифференцированно, с учетом состояния коммунальных сетей, охвата населения централизованным коммунальным обслуживанием, а также состояния бюджетной сферы предприятий промышленности и других факторов.

Важнейшим вопросом реформы ЖКХ является налоговая политика в жилищно-коммунальной сфере. В условиях поэтапного повышения тарифов на оплату жилья и коммунальные услуги, когда в структуре договорной цены предприятий-подрядчиков, эксплуатирующих объекты ЖКХ, сохраняется значительная бюджетная составляющая, необходимо введение гибких механизмов налогообложения жилищно-коммунальной деятельности с целью снижения совокупных затрат при производстве услуг. По расчетам специалистов, такой подход позволил бы значительно снизить экономически обоснованные затраты на производство ЖКУ, обеспечив более безболезненный переход на полную оплату населением жилья и коммунальных услуг.

Укреплению доходной базы местных бюджетов способствовало бы более оптимальное распределение налоговых поступлений между бюджетами разных уровней, а также создание возможностей для получения дополнительных доходов от находящихся на территории муниципальных образований объектов недвижимого имущества. Следует рассмотреть вопрос об отнесении к местным налогам налогов на имущество юридических лиц, налога на землю. Значительное увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты может дать налогообложение недостроенных объектов, незавершенное строительство, в соответствии с действующими правилами регистрация недостроенных объектов для целей налогообложения в настоящее время не проводит-

ся.

Таким образом, в качестве средств, направляемых на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, могут быть использованы: акцизы; бюджетные средства; кредиты под государственные гарантии, включая кредиты Всемирного банка, других международных организаций; налог на величину средств, определяемых разностью продажной цены жилья всех форм собственности и себестоимостью; доля налога с недвижимости; кредиты под гарантии хозяйственных субъектов, органов местного самоуправления; эмиссия ценных бумаг (облигаций, сертификатов, акций) под обеспечения установленным капиталом, недвижимостью, операции с ценными бумагами и недвижимостью; амортизационные выплаты в жилищном секторе; часть квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Значительным источником финансовых ресурсов является снижение издержек на содержание жилищно-коммунальной сферы. Концепция реформы ЖКХ определяет эту задачу как одну из основных. Как показывает опыт, без совершенствования тарифной политики, взаимоотношений субъектов собственности, системы управления в жилищно-коммунальной сфере, без развития конкурентных принципов в сфере предоставления услуг и использования мер антимонопольного регулирования, без обеспечения государственного, муниципального и общественного контроля, к тому же, в условиях недостаточной обеспеченности бюджетными средствами и ограниченной платежеспособности граждан – задачи реформы реализованы не будут.

Экспертные оценки, а также результаты проведенных в некоторых городах проверок на предприятиях-монополистах, свидетельствуют о наличии существенных резервов для снижения затрат в производстве жилищно-коммунальных услуг.

По существующим оценкам, снижение затрат на 15-20% может быть достигнуто лишь за счет проведения чисто технических мероприятий: проверок условий заключения и выполнения договоров; обоснованности статей расчета себестоимости, включаемых в переходе на конкурсное размещение заказов и т.д. Дальнейшее снижение бюджетных затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства может быть достигнуто за счет модернизации инженерной инфраструктуры, и лишь в самую последнюю очередь за счет повышения доли платежей населения при условии роста благосостояния и платежеспособности граждан [5].

Решение задачи ресурсосбережения способно значительно сократить издержки на содержание жилищно-коммунальной сферы, и тем самым пополнить местные бюджеты финансовыми ресурсами. Это, в

свою очередь, позволит решить задачу повышения надежности электро- и теплоснабжения, что в условиях Украины является необходимым фактором обеспечения социальной и экономической безопасности.

Срок окупаемости ресурсосберегающих проектов муниципального уровня составляет 3-5 лет. Однако, большинство муниципальных образований не располагают необходимыми собственными средствами для реализации этих проектов. Создание благоприятных условий для финансирования внедрения ресурсосберегающих технологий представляется целесообразным [5].

В условиях становления рыночных отношений в систему жилищно-коммунального хозяйства включаются трансформация форм собственности, развитие конкурентных отношений, формирование системы договорных отношений в отрасли и создание социальной политики, направленной на защиту малообеспеченных слоев населения. Важнейшим условием является создание адекватной системы формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Это обусловлено тем, что первоочередной задачей реформирования жилищно-коммунального хозяйства является поэтапное сокращение государственных расходов на дотации ЖКХ, что, возможно, осуществить двумя путями: снижением стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и увеличением доли платежей населения за коммунальные услуги. Чтобы соблюсти интересы всех субъектов, тарифная политика должна стать достаточно гибкой и необходимо преодолеть исторически сложившиеся тенденции.

Противоречие между существующей системой тарифного регулирования и требованиями рыночной экономики заключается в том, что у предприятий ЖКХ отсутствует экономическая заинтересованность в реализации своих услуг в соответствии с запросами потребителей в отношении объема, качества и режима потребления услуг. Неподготовленность предприятий ЖКХ к работе в системе рыночных отношений объясняется тем, что в настоящий момент их экономические интересы реализуются при низкой ответственности на всех уровнях управления, что особо наглядно проявляется в существующей тарифной политике.

В условиях планово-распределительной системы, когда плата за энергоресурсы была незначительной, а большинство предприятий существовало безбедно, это не вызывало особых проблем. Сегодня ситуация изменилась. Цены на энергоресурсы приблизились к мировым, а тарифы для предприятий превысили мировые. Положение усугубляется тем, что энергозатраты отечественных предприятий в три раза

выше зарубежных, а цены на соответствующую продукцию не превышают мировые [7].

Система тарифного регулирования должна обеспечивать предприятиям жилищно-коммунального хозяйства необходимый им для реализации производственных и инвестиционных программ объем финансовых ресурсов. Однако в современных условиях такой подход зачастую вступает в противоречие с целями государственной социальной политики. В связи с этим, необходимо, чтобы тарифная политика реализовывала следующие основные принципы:

1. Полное возмещение затрат всем участникам процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг конечным потребителям. С экономической точки зрения этот принцип достаточно очевиден – регулируемое предприятие должно получать финансовые ресурсы в объеме, достаточном для компенсации всех произведенных им обоснованных издержек.

2. Принцип оптимизации интересов всех сторон. Процесс установления тарифов затрагивает интересы большого количества сторон (собственника имущества, регулируемого предприятия, потребителей, инвесторов). Эти интересы противоречивы, и одна из основных задач системы тарифного регулирования – обеспечить в ходе установления тарифа учет и сбалансированность этих интересов. В процессе формирования тарифа на жилищно-коммунальные услуги необходимо найти компромисс между техническими задачами и финансовыми потребностями поставщиков услуг и платежеспособным спросом потребителей.

3. Последовательность и прогнозируемость изменения тарифов. Это требование преследует выполнение трех целей. Во-первых, это создает ситуацию определенности в отношении будущих денежных потоков предприятия, что снижает риски инвестирования в него. Во-вторых, в течение регулируемого периода предприятие может проводить мероприятия по снижению издержек, а полученную экономию расходовать по своему усмотрению. В-третьих, данная мера будет способствовать предсказуемости изменения тарифа на коммунальные услуги для потребителей.

4. Одной из основных проблем существующей системы тарифного регулирования государственных коммунальных предприятий является то, что решение об установлении тарифов зачастую диктуется не столько экономическими причинами, сколько политическими мотивами. Эту проблему можно решить, используя соответствующие принципы и процедуры тарифного регулирования. В первую очередь это достигается повышением открытости процесса формирования и утверждения тарифов.

Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, введение адресных субсидий отдельным категориям граждан создают необходимые условия для разумного управления жилищным фондом и объектами ЖКХ. Основными направлениями реализации новой политики в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг являются: постепенное повышение уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в пределах нормативов потребления; предоставление гражданам компенсаций на оплату ЖКУ; переход на договорные отношения собственников жилья и субъектов коммунальных предприятий [6].

Трансформация тарифной политики направлена на:

- поддержание роста ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг как минимум на уровне индекса потребительских цен; на недопущение уменьшения доли платежей населения в финансировании затрат по предоставлению ЖКУ. При появлении устойчивой тенденции роста реальных доходов населения будет увеличиваться доля платежей населения в возмещении названных затрат;
- создание механизма ценообразования, не допускающего завышения экономически обоснованного тарифа вследствие монопольного положения предприятий отрасли; на обеспечение мер по снижению издержек производителей услуг ЖКХ. При этом ставки оплаты содержания и ремонта жилья должны расти быстрее, чем ставки оплаты коммунальных услуг;
- включение в потребительскую корзину (при разработке соответствующих потребительских бюджетов населения) затрат на содержание и ремонт жилья и предоставление коммунальных услуг, исходя из нормативных минимальных социальных стандартов.

Дальнейшее изменение тарифной политики состоит в совершенствовании механизма ценообразования и определения критериев для обеспечения обоснованности затрат в условиях рыночной экономики, а также во введении инвестиционной составляющей (на строительство жилья и объектов инженерного благоустройства) и в дифференциации ставок оплаты ЖКУ в зависимости от местоположения и качества жилья.

Острой проблемой остается наличие перекрестного субсидирования, когда разные группы потребителей получают одни и те же виды коммунальных услуг по разным тарифам. В наиболее тяжелом положении при этом оказываются промышленные предприятия, которые фактически субсидируют льготные тарифы для населения и бюджетных организаций.

В этих условиях, по существу, становится невозможным прогно-

зирование перехода ЖКХ на безубыточный режим функционирования, так как нет полной ясности, какую часть (долю, уровень) фактической цены за услугу оплачивает население в текущий период. Усугубляется и процесс бюджетного планирования. Отсутствие упорядоченной ценовой (тарифной) политики обуславливается также большой дифференциацией стоимости жилищно-коммунальных услуг по регионам и муниципальным образованиям. Различие в стоимости услуг ЖКХ достигает от 20 до 50 раз и более в пределах одного региона.

Совершенствование политики ценообразования необходимо проводить с учетом интересов всех участников процесса реформирования ЖКХ. С этой целью необходимо создавать условия для обновления материальной базы отрасли, основных фондов и развития современной инженерной инфраструктуры, позволяющей предоставлять услуги в необходимом количестве и надлежащего качества.

Политика ценообразования и регулирования тарифов в ЖКХ является составной частью общей ценовой политики Украины в период становления рыночной экономики и реформирования отрасли.

Основные элементы новой государственной ценовой политики в ЖКХ:

- обоснование уровня затрат, непроизводительных потерь и стоимости коммунальных услуг, строгий учет и справедливость цен и тарифов, постоянный контроль процессов ценообразования на местах;
- формирование социально-экономически обоснованных цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, отражающих финансовые возможности и потребности поставщиков и потребителей ЖКУ;
- оптимизация и регулирование процессов ценообразования в ЖКХ, включая определение полномочий и статуса регулирующего органа в регионе;
- определение стоимости жилищно-коммунальных услуг на всех этапах производства и поставки потребителю; унификация перечня и форм документов, предоставляемых для обоснования уровня тарифов и определения интервала времени их действия;
- разработка отраслевой (а также региональной и муниципальной) нормативной базы формирования и регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, разграничивающей полномочия каждого уровня управления.

Существуют принципы установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги: деполитизация механизма утверждения цены на основе профессионального и доступного для операторов подхода к

формированию стоимости жилищно-коммунальных услуг; правовая регламентация процедуры представления, рассмотрения и утверждения цен и тарифов; определение временного интервала, в течение которого действуют установленные цены и тарифы.

При определении стоимости ЖКУ необходимо обеспечивать:

- гибкий, вариантный подход к вопросам ценообразования с соблюдением необходимых функций в сфере регулирования тарифов на ЖКУ за соответствующими уровнями управления;
- установления цен (тарифов, соблюдение основных принципов) на ЖКУ;
- включение в тариф величины планово-расчетной прибыли, необходимой для осуществления расширенного воспроизводства и обновления основных фондов предприятий;
- обеспечение прозрачности расчета тарифов для исключения повторного учета затрат;
- соблюдение принципа равноправия всех субъектов рынка ЖКУ в ходе рассмотрения и согласования тарифов на услуги отрасли.

Основой формирования тарифа является себестоимость услуги. Калькулирование планово-расчетной себестоимости ЖКУ ведется на основе натуральных величин потребления услуг по статьям затрат с учетом всех этапов технологического процесса производства и реализации услуги потребителям, а также с учетом затрат по организации расчета и сбора коммунальных платежей населения.

Рассматривая жилые здания как комплекс недвижимого имущества, при формировании себестоимости в основных затратах, приходящихся на 1 м² общей площади, необходимо учитывать:

- содержание жилья;
- управление жилищным фондом;
- эксплуатацию ограждающих конструкций и внутридомового инженерного оборудования и систем;
- капитальный ремонт жилищного фонда в части, оплачиваемой населением.

При едином методологическом подходе расчета себестоимости особенности, связанные с конкретными условиями производства услуг, климатическими, экологическими и другими факторами, по нашему мнению, должны найти отражение в нормативно-методических документах.

Классификация затрат по элементам себестоимости в соответствии с их экономическим содержанием осуществляется по следующим элементам:

- материальные затраты (за вычетом возвратных отходов);
- затраты на оплату труда;
- отчисления на социальные нужды;
- амортизация основных средств;
- затраты на капитальный ремонт.

При формировании себестоимости услуг следует учитывать выводы и рекомендации аудиторских проверок финансово-хозяйственной деятельности организации ЖКХ в целях установления достоверности бухгалтерской отчетности и повышения обоснованности тарифов на предоставляемые услуги.

Задачей тарифной политики в рыночных сегментах ЖКХ является определение основных принципов формирования «стартовой» цены, являющейся базой для установления тарифа на определенный вид услуги, оказываемой на конкурсной основе. Конкурентная среда предоставления услуг дает право формирования тарифа на основе соотношения спроса и предложения на данный вид услуг в пределах муниципального образования, где органы управления жилищным фондом и объектами социальной сферы являются, как правило, «оптовым покупателем» того или иного вида услуг.

Таким образом, тарифная политика решает, в частности, задачи оплаты ЖКУ населением с учетом доли затрат на ЖКУ в совокупном семейном доходе, предоставления жилищных субсидий и минимизации перекрестного субсидирования различных групп потребителей. Основные методические предпосылки формирования тарифов: проведение сбалансированной политики, адекватной уровню доходов населения и финансовому положению в регионе; определение тарифов для оплаты ЖКУ населением, организациями социальной и бюджетной сфер, промышленными и приравненными к ним организациями в целях постепенной ликвидации перекрестного субсидирования. Успешная реализация новой ценовой и тарифной политики в ЖКХ в большой степени зависит от деятельности органов ценообразования и регулирования на местах, образуемых соответствующими органами государственной власти. Эти органы устанавливают величину стоимости, а также регулируют уровень тарифов на ЖКУ на основе утвержденных органами власти индикативных показателей по различным группам потребителей.

1.Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 176 с.

2.Жуков Д.М. Экономика и организация ЖКХ города. – М.: ВЛАДОС - ПРЕСС, 2003. – 96 с.

3.Ковалевский Г.В. Новые подходы и методы эффективного регулирования горо-

дов // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.57. – К.: Техніка, 2004. – С.193-200.

4.Лега Ю.Г., Качала Т.М., Чечетова Н.В. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки. – Черкаси: ЧДТУ, 2003. – 219 с.

5.Статистичний щорічник України за 2005 р. – К.: Консультант, 2006. – 593 с.

6.Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи / О.М.Тищенко, М.О.Кизим, Т.П.Юр'єва, І.В.Покуца. – Харків: ВД «ІНЖЕК», 2008. – 368 с.

7.Чернышов Л.Н. Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Проблемы. Перспективы. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. – 118 с.

Получено 02.04.2009

УДК 338

О.І.СЛАВУТА, Н.М.МАТВЄЄВА, канд. екон. наук

Харківська національна академія міського господарства

ОБҐРУНТУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ТАРИФУ НА ПОСЛУГИ ВОДОПОСТАЧАННЯ

Розглядається підхід щодо необхідності включення у тариф на послуги водопостачання та водовідведення інвестиційної складової.

Реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ) передбачає технічне переоснащення цієї галузі і наближення до вимог Європейського Союзу щодо використання енергетичних і матеріальних ресурсів [2]. Однією з важливих умов реалізації цього напрямку є створення фінансового підґрунтя необхідних інвестицій.

Проблемам реформування житлово-комунального господарства з точки зору ціноутворення в цій галузі присвячено наукові роботи багатьох вчених і практиків. Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики найбільш повно розкрито в дослідженнях Т.М.Качали, О.М.Тищенко, Т.П.Юр'євої, О.М.Білянського, В.В.Тітяєва [1, 5-7]. В наукових роботах розглядаються такі напрямки застосування інвестиційної складової в тарифах на комунальну продукцію:

- встановлення відсоткового обмеження щодо розміру інвестиційної складової в тарифі [7];

- використання індексу зростання інвестиційної складової як одного з чинників ціноутворення [5],

- визначення величини інвестиційної складової з урахуванням мінімізованих фінансових потреб на основі аналізу грошових потоків [1].

Проте проблема оптимізації тарифоутворення в ЖКГ залишається до кінця не розв'язаною.