

## **Тарифное регулирование как инструмент государственной политики в жилищно-коммунальной сфере**

*Шутова Л.О. Московська академія комунального господарства і будівництва, Російська Федерація*

Создание стабильных условий для функционирования предприятий сферы жилищно-коммунальных услуг невозможно без формирования адекватной тарифной политики и решения тесно связанных с ней проблем ценообразования.

Сфера жилищно-коммунальных услуг – одна из наиболее затратных отраслей экономики, где крайне расточительно расходуются и потребляются вода, тепловая и электрическая энергия, другие материальные ресурсы. Издержки предприятий, предоставляющих коммунальные услуги, традиционно не покрываются тарифами, установленными для основной группы потребителей – населения. Вследствие этого ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальной сфере на протяжении последних 15 лет основывалась на регулирующем механизме, предполагавшем согласование потребностей производителей и финансовых возможностей потребителей услуг и муниципальных бюджетов, которые обеспечивали дотирование наиболее затратных статей отрасли (теплоснабжение, горячее водоснабжение, содержание и техническое обслуживание жилищного фонда).

Цена (тариф) на жилищно-коммунальные услуги — величина не только синтетическая, но и политическая. Она отражает особенности хозяйственно-финансовой деятельности ресурсоснабжающих организаций, учитывая при этом платежеспособность основной группы потребителей коммунальных услуг, т.е. населения.

Наличие в данной сфере значительного влияния политических и социальных факторов определило приоритетность административного механизма при установлении цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги. Стоимость жилищно-коммунальных услуг рассматривалась как инструмент определения размера государственных ассигнований на содержание предприятий ЖКХ. Экономическая целесообразность устанавливаемых тарифов играла при этом второстепенную роль, а их уровень определялся достижением компромисса между производителями услуг и органами местного самоуправления, зачастую без учета платежеспособности потребителей.

С началом проведения реформы ЖКХ главным направлением ценовой политики в этой сфере должно было стать создание нормативно-правового механизма минимизации затрат на производство и поставку жилищно-коммунальных услуг. Тарифная политика, в частности, призвана была решать задачи по установлению размера оплаты населением жилищно-коммунальных услуг с учетом доли затрат на ЖКУ в совокупном доходе семьи, предоставления жилищных субсидий гражданам с низкими доходами,

минимизации перекрестного субсидирования различных групп потребителей. Однако административный подход в установлении цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги так и не был изменен на экономический. Одной из главных проблем ценовой и тарифной политики в ЖКХ конца XX в. стала проблема «замораживания» тарифов на длительное время регулирующими органами местного самоуправления. Следует отметить, что в конце 90-х гг. при сохранявшемся участии бюджетных средств в финансовом обеспечении жилищно-коммунальной сферы процесс бюджетного формирования потребности ЖКХ не был тесно увязан с системой тарифного регулирования. В силу политизированности процессов тарифного регулирования на уровне муниципальных образований экономически обоснованные тарифы зачастую устанавливались на уровне, не позволявшем предприятиям ЖКХ покрывать свои издержки, что становилось причиной образования у них «плановых» убытков.

Рост тарифов на ЖКУ в 2011 г. не раскрывает существа процесса их образования. Возможно, столь резкое увеличение связано исключительно с переходом в муниципальных образованиях к 100-процентной оплате потребителями экономически обоснованных затрат ресурсоснабжающих организаций (далее — РСО), но возможно также, оно вызвано стремлением РСО к получению дополнительной прибыли путем банального завышения тарифов, без какого бы то ни было улучшения качества предоставляемых услуг.

В любом случае все это свидетельствует об имеющихся перекосах в системе тарифообразования, которая в настоящее время весьма далека от целей повышения эффективности хозяйственной деятельности РСО за счет обновления (модернизации) основных фондов, в т.ч. путем привлечения инвестиций.

Формально основным методом регулирования тарифов на коммунальные услуги является согласование РСО так называемых экономически обоснованных затрат. Фактически же суть регулирования сводится к достижению компромисса с регулирующей организацией относительно достаточного для поддержания деятельности РСО размера валовой выручки. В этих условиях целью тарифной политики стала минимизация выручки коммунальных организаций, снабжающих население ресурсами (теплом, водой, электричеством и газом), а также перенос финансовой ответственности за коммунальные услуги, потребленные организациями бюджетной сферы и населением, на иные группы потребителей путем введения механизма перекрестного субсидирования тарифов.

Фактически суть регулирования заключается в достижении компромисса с регулирующей организацией относительно достаточного для поддержания деятельности РСО размера валовой выручки.

В этих условиях из себестоимости услуг ЖКХ были фактически исключены затраты, связанные с перспективными нуждами предприятий: амортизационные отчисления, достаточные для модернизации инженерного

оборудования, проведения профилактических ремонтов, осуществления НИОКР, повышения квалификации работников и т.п. Все эти неосуществленные затраты представляли собой потенциал отложенной инфляции, который реализовался по мере выполнения комплексных программ по модернизации коммунальной инженерной инфраструктуры муниципальных образований. Недоучет затрат воспроизводственного характера в ЖКХ стал причиной функционирования его предприятий в режиме выживания. Ориентация тарифного регулирования исключительно на текущие затраты не позволяет РСО привлекать какие-либо иные инвестиции, кроме бюджетных или средств, полученных за счет повышения тарифов для потребителей.

Сегодня величина тарифа на коммунальные услуги устанавливается на основе определения уровня затрат организации по методу «затраты плюс». Этот метод ориентирует организации коммунального комплекса (ОКК) не столько на повышение эффективности своей хозяйственной деятельности (инновации, снижение издержек) для обеспечения роста прибыли при стабильном тарифе, сколько на постоянное повышение тарифов на оказываемые услуги.

Соответственно, такая категория, как прибыль, присутствует в тарифном регулировании номинально. Фактически же имеет место планирование в составе тарифа «расходов из прибыли», которые регулируются как затраты, относимые на себестоимость. При потребности в инвестициях, превышающих амортизационную составляющую тарифа, ресурсоснабжающей организации устанавливают инвестиционную надбавку к тарифу. Таким образом, несмотря на формально жесткую регламентацию образования тарифов, их установление остается непредсказуемым как для потребителей, так и для ОКК.

В сложившихся условиях не работает такой важный рыночный механизм, как соответствие между ценой, качеством и конкуренцией. А ведь именно этот механизм должен мотивировать рыночные субъекты на увеличение прибыли не за счет повышения цен, а за счет улучшения потребительских качеств услуг и снижения себестоимости их производства с привлечением все большего объема инвестиций в научно-исследовательские работы и передовые технологии.

При этом регулирование тарифов ОКК осуществляется на нескольких уровнях: муниципальном, региональном и федеральном.

Как показывает практика, основные проблемы в области тарифного регулирования возникают на муниципальном уровне, и вызваны они, в первую очередь, отсутствием квалифицированных кадров и низким уровнем подготовки специалистов, которые этим занимаются. Кроме того, в муниципальных органах имеет место конфликт интересов, связанный с тем, что они владеют объектами коммунальной инфраструктуры, управляют ими и одновременно регулируют их деятельность, устанавливая тарифы на их продукцию (услуги). Региональные органы регулирования фактически дублируют деятельность муниципальных органов в процессе установления

тарифов на коммунальные услуги. С одной стороны, они располагают инструментами влияния на решение муниципальных органов регулирования, такими как:

- установление индексов предельного роста тарифов по отдельным коммунальным услугам;
- определение индексов предельного увеличения платы граждан за коммунальные услуги;
- критерии доступности коммунальных услуг для населения.

С другой стороны, возможность региональных органов регулирования контролировать соответствующую деятельность муниципальных органов (в частности, пересматривать решения, не соответствующие решениям вышестоящих инстанций) ограничена.

В процессе регулирования большинство ОКК вынуждено обращаться и в муниципальные, и в региональные органы регулирования, что создает бюрократию и снижает их привлекательность для частного бизнеса. Например, тарифы на тепловую энергию устанавливаются региональными органами регулирования, а нормативы потребления, плата за подключение, надбавки к тарифам и тарифы на услуги по снабжению горячей водой — муниципальными органами. Кроме того, при принятии итогового решения о величине тарифов доминирующим фактором является политическая составляющая — позиция администрации.

Кроме того, отсутствует автоматическая индексация тарифов на жилищно-коммунальные услуги в соответствии с изменением тарифов на электроэнергию и газ, приводившая к отвлечению предприятиями ЖКХ средств из других статей (амортизации, ремонтного фонда) для оплаты увеличившихся расходов на энергоносители. В то же время в условиях сохранявшегося бюджетного дотирования предприятий ЖКХ изменение тарифов в течение текущего года существенным образом влияло на исполнение принятых бюджетов. При повышении тарифов на газ и электроэнергию в течение года местные органы власти должны были либо изыскивать дополнительные средства в бюджете, либо «замораживать» тарифы на жилищно-коммунальные услуги. То есть уже на стадии формирования бюджетов проявлялся дефицит средств сферы ЖКХ.

Сам порядок утверждения тарифов имел ряд недостатков. Неопределенность срока их действия создавала ситуацию экономической нестабильности для предприятий-поставщиков услуг. Ситуацию усложняло отсутствие формализации целей регулирования и «прозрачности» тарифов. Все это происходило на фоне закрытости и крайней политизированности процесса установления тарифов. Необходимо также отметить, что зачастую не соблюдался принцип равноправия всех субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг в ходе рассмотрения и согласования тарифов. Не были решены вопросы разграничения полномочий при определении тарифов на услуги ЖКХ между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации.

Существовавшая система ценообразования, основанная на ограничении рентабельности предприятий-поставщиков услуг, не способствовала заинтересованности коммунальных предприятий в снижении затрат, не создавала стимулов к повышению эффективности их деятельности, т.к. снижение затрат приводило к уменьшению цены (тарифа) на единицу услуги и абсолютной величины прибыли. Прибыль, включаемая в тариф, рассчитывалась путем умножения затрат на нормативный процент рентабельности, соответственно, снижение издержек означало снижение абсолютной величины прибыли коммунального предприятия. Такой подход приводил к заинтересованности предприятий ЖКХ в увеличении, а не в снижении затрат.

В отсутствие достаточной нормативно-методической базы ценообразования в ЖКХ формирование тарифов на услуги на практике осуществляется либо на основе фактически сложившихся затрат, либо на основе нормативно-расчетной себестоимости. Формирование цены на основании нормативных затрат приводит к несоответствию ее реальной картине финансовых потребностей предприятия. Это связано с тем, что применяемые отраслевые нормативы материальных и трудовых затрат по большей части являются устаревшими и не учитывают требований научно-технического прогресса, природно-климатических, градостроительных и социально-экономических особенностей территорий и тем более не могут учитывать специфики деятельности отдельного предприятия. В то же время фактические затраты могут отражать не соответствующее требованиям качество предоставления услуг, например, в случае невыполнения в необходимом объеме ремонта основных средств и оборудования, применения устаревшей технологии и т.д.

Использовавшийся до недавнего времени способ включения прибыли в тарифы на жилищно-коммунальные услуги играл немалую роль в формировании затратных тенденций в ценообразовании. Если прибыль, включаемая в тариф, рассчитывается путем умножения затрат на нормативный процент рентабельности, то снижение издержек означает снижение абсолютной величины прибыли коммунального предприятия. Как следствие, такой подход ведет к заинтересованности предприятия в росте, а не в снижении затрат.

По этой же причине предприятия ЖКХ непривлекательны в плане инвестиций. Действительно, использование нормативной себестоимости как базы для формирования тарифа (цены) приводит к несоответствию последней структуре реальных финансовых потребностей предприятия. Во-первых, нормативная себестоимость на большинстве предприятий существенно отличается от фактической, что можно объяснить устаревшими нормативами, не учитывающими специфики деятельности конкретного предприятия: состояния основных фондов, плотности населения и т.д. Во-вторых, использование нормативных данных приводит к «непрозрачности» финансовой отчетности предприятия, искажению реальной картины положения дел на нем. В-третьих, поскольку нормативный процент

рентабельности в большинстве случаев устанавливается произвольно, тариф не учитывает реальные потребности предприятия в прибыли для финансирования инвестиций в основные и оборотные средства, погашения кредитов и процентов и т.д. Поэтому расчет тарифа на основе нормативно-расчетной себестоимости не отражает реальные инвестиционные потребности коммунальных предприятий.

Вышеперечисленное подтверждает несовершенство существовавшей системы формирования и регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.