

## ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОЙ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Затронуты вопросы осуществления сбалансированной тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве. Рассмотрены появившиеся новые тенденции в этом направлении. Описаны проблемы ценообразования в ЖКХ, а также процедура и этапы формирования, согласования и утверждения тарифов на ЖКУ.

**Ключевые слова:** тарифная политика; экономически обоснованный тариф; РЭК (региональная энергетическая комиссия); биллинговый центр; ценообразование; энергоресурсосбережение.

В дореформенном механизме функционирования экономики ЖКХ цены, ставки и тарифы были лишь средством хозяйственного расчета и экономической статистики, в современных же условиях цены должны играть роль регулятора экономических преобразований в данной сфере и нести в себе весомую экономическую информацию, способную создавать внешнюю среду для равной конкуренции производителей ЖКУ. Вообще, совершенствование ценообразования и определение рациональной тарифной политики в ЖКХ – одна из ключевых задач, которую необходимо решить в процессе осуществления экономических преобразований. Сегодняшнее понимание тарифа – компромисс между финансовыми возможностями потребителей и необходимостью поддержания производства в рабочем состоянии, его дальнейшего технического развития. Однако на практике формирование ЭОТ сводится к простейшему суммированию затрат на производство той или иной услуги для потребителя и имеет своим следствием отсутствие серьезного инвестирования в ЖКС. Последнее не дает возможности осуществлять техническое перевооружение и модернизацию ЖКХ, снижать издержки и производить качественные услуг.

Можно обозначить следующие проблемы тарифной политики, характерные для большинства МО:

1. Используется затратный метод формирования тарифов на ЖКУ, в основе которого лежат фактические затраты без их анализа и корректировки, а также без учета задач по повышению качества и надежности предоставляемых услуг, развитию и модернизации объектов ЖКХ.

2. Заниженный уровень платежей населения за КУ не отражает объективно необходимую цену, т.к. нарушено соотношение между нормативами потребления (они в основном значительно завышены) и тарифами (они занижены).

3. Имеет место неадекватное финансирование текущей деятельности и развития предприятий ЖКХ.

4. Отсутствие или низкий уровень инвестиционной составляющей в тарифе не обеспечивает условий для восстановления и развития предприятий.

5. На предприятиях не формируется ремонтный фонд, позволяющий в достаточной степени аккумулировать средства, необходимые для поддержания инфраструктуры в состоянии, обеспечивающем надлежащий уровень надежности и качества предоставляемых услуг.

6. Учитываемая при расчете амортизации, включаемая в тариф, являемая причиной недостатка средств на восстановление основных фондов или ведет к завышению уровня тарифа, т.к. стоимость основных фондов не соответствует рыночной.

7. Имеет место бюджетное недофинансирование отчасти завышенных и не анализируемых потребностей предприятий.

8. Отсутствие понимания при формировании и применении ЭОТ как экономической категории, используемой для определения уровня оплаты ЖКУ, финансовой потребности предприятий, размера бюджетных ассигнований, приводит к существенному искажению при расчете этих показателей.

9. Отсутствует практика расчета необходимой прибыли (установление предельного уровня рентабельности), что отрицательно сказывается на обеспечении реальных потребностей предприятий в прибыли в целях реализации мер по развитию и модернизации производства.

10. Имеет место нерациональное соотношение нормативов потребления, установленных тарифов и реальных платежей населения.

11. Тариф не отражает цену товара (потребляемого ресурса – воды, тепловой и электрической энергии, газа) и цену услуги (работы предприятий по поддержанию надежности основных фондов, их замене и модернизации, а также доставки ресурса потребителю).

12. Практикуется формирование и утверждение ЭОТ отдельно для различных категорий потребителей (населения, бюджетофинансируемых предприятий и прочих потребителей), что приводит к перекрестному субсидированию.

13. Отсутствует четкая регламентация прозрачной и официально признанной сторонами процедуры согласования, утверждения и пересмотра тарифов, т.е. «формулы цены» (когда они должны оставаться стабильными и при каких условиях изменяться).

14. Существующие условия формирования тарифов не обеспечивают сбалансированности требований к надежности и качеству услуг с реальными финансовыми возможностями территории (платежеспособность потребителей и возможности бюджета).

15. Наличие избыточных в ряде случаев производственных мощностей приводит, в условиях применения затратного метода формирования тарифов, к их необоснованному росту.

16. Наблюдаются сверхнормативные потери материального носителя услуги из-за переизноса основных фондов и невыполнения рационального масштаба их ежегодной замены.

17. Отсутствие приборов учета материального носителя услуги на стадии производства, транспортировки и реализации не позволяет определять уровень нерациональных потерь.

18. Отсутствие раздельного учета затрат на отопление и горячее водоснабжение приводит к перераспределению затрат в сторону их увеличения на отопление.

19. Низкая ценовая чувствительность тарифов на некоторые виды КУ приводит к тому, что суммарный платеж для населения по завышенным нормативам не вызывает серьезных возражений с их стороны и способствует нерациональному потреблению ресурсов и списанию сверхнормативных потерь предприятия на потребителя.

Таким образом, действующая система формирования тарифов на ЖКУ, ориентированная на экстраполяцию сложившегося уровня затрат, должна быть переориентирована на обеспечение достаточного уровня финансирования предприятий ЖКХ. При этом необходимо учитывать, что процесс установления тарифов затрагивает интересы многих сторон (муниципалитета как собственника имущества и регулирующего органа, предприятий ЖКХ, потребителей, инвесторов и др.). В связи с этим он должен заключаться в поиске компромисса между объективными финансовыми потребностями предприятий ЖКХ – исполнителей услуг, платежеспособным спросом потребителей и возможностями бюджета МО. В условиях преобладания нормативно-затратного метода финансирования ЖКХ низкие цены на многие виды КУ населению удавалось поддерживать за счет повышенных тарифов для промышленных потребителей, которые превышали ЭОТ в 3 раза и более [2].

В настоящее время установление цен на ЖКУ, находящееся в совместном ведении субъектов Федерации и МО, производится на основе затрат, необходимых для производства и реализации услуг в соответствии с требуемым уровнем качества и надежности, с учетом прибыли, обеспечивающей рентабельную работу подрядных организаций всех форм собственности, функционирующих в этом секторе экономики. Расчет плановых затрат при определении ЭОТ на ЖКУ должен осуществляться на основе нормативной базы. Затраты, включаемые в себестоимость услуг, должны иметь предельно допустимые нормы расходов по следующим статьям: издержки на ремонт и эксплуатацию, управление, налоговые платежи, страхование, амортизационные отчисления и др. Следовательно, необходимо проводить жесткую ли-

нию на снижение затрат при предоставлении услуг предприятиями ЖКХ. Планирование расходов следует осуществлять на основе данных исполнения смет за предшествующий период с документальной проверкой статей затрат, сопоставления их уровня с ресурсными и материальными нормативами.

Важным звеном проводимых в ЖКХ преобразований при переходе на полную систему оплаты жилого помещения и КУ является осуществление мер по энергосбережению как экономической основе снижения издержек производителей КУ [3]. На рис. 1 наглядно продемонстрировано, как применение различных экономических и организационных инструментов позволяет уменьшить издержки при оказании ЖКУ, а значит, снизить стоимость 1 м<sup>2</sup> жилья и облегчить бремя расходов по квартплате для населения. Большой удельный вес в снижении затрат занимают мероприятия по энергоресурсосбережению. С целью стимулирования ресурсосбережения необходимо реализовать следующие мероприятия:

1. Разработать и утвердить постановлением ОМС двухуровневую систему нормативов потребления услуг:

- минимальные социальные стандарты (нормативы) потребления услуг, т.е. нормативы, характеризующие минимально необходимый и достаточный для поддержания жизнедеятельности объем потребления КУ, который должен быть реально обеспечен всем гражданам за счет личных средств и целевых субсидий малоимущим. Исходя из этих нормативов предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и КУ. Использование завышенных нормативов (по сравнению с минимально необходимыми объемами потребления КУ) ведет к увеличению расхода бюджетных средств на выплату субсидий;

- среднестатистические нормативы, которые используются для расчета платежей за услуги. Эти нормативы устанавливаются путем анализа показаний приборов учета, а также контрольных замеров на домах, не имеющих приборов учета.

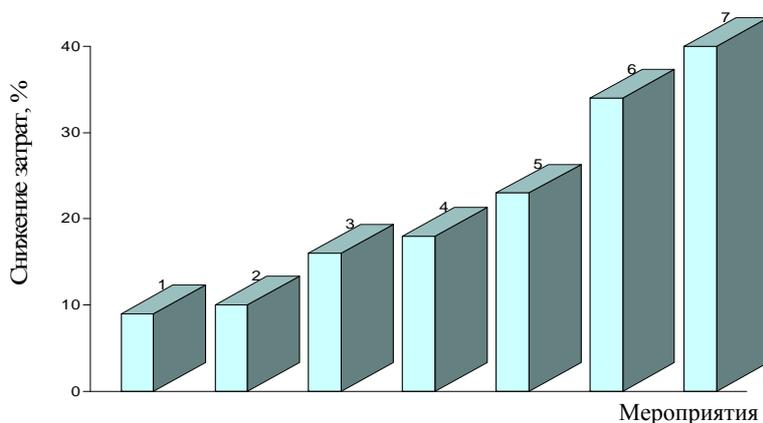


Рис. 1. Влияние мероприятий реформирования ЖКХ на снижение стоимости 1 м<sup>2</sup> жилья:

1 – введение инвестиционной составляющей и платы за наем; 2 – создание ЕРЦ; 3 – организация службы заказчика и заключение договоров подряда; 4 – создание ТСЖ; 5 – проведение конкурсов по отбору подрядчиков; 6 – энергоресурсосбережение; 7 – аудит тарифов на услуги

2. Обеспечить контроль объемов производства и потребления ресурсов на всех технологических этапах,

что требует установки приборов учета как в диктующих точках сетей водо-, тепло- и газоснабжения, так и

на домовых вводах. На первом этапе может быть рекомендована установка приборов учета на наиболее ресурсоемких объектах (20–25% от общего количества).

3. С целью стимулирования повышения заинтересованности граждан, проживающих в многоквартирных домах, в экономном расходовании воды и установке приборов в собственных квартирах можно рекомендовать установить их на домовых вводах и в квартирах малообеспеченных семей за счет бюджетных средств, фондов ресурсосбережения. Затем объем потребления воды по показанию домового счетчика за вычетом объема воды, расходуемого теми гражданами, в квартирах которых установлены приборы учета, распределить между остальными гражданами, проживающими в доме.

4. При определении объемов производства КУ следует также учитывать прогнозную оценку сокращения

потерь материального носителя услуги в процессе его производства и доведения (транспортировки) до потребителя за счет мероприятий по совершенствованию технологии, замене изношенных фондов и т.д.

5. Перейти к безусловному расчету с потребителями услуг, в домах или квартирах которых установлены приборы учета, по показаниям приборов, а не по нормативам потребления услуг. С этой целью необходимо утвердить Постановлением администрации субъекта «Методику по расчету платежей за ЖКУ при комбинированной системе учета по приборам и нормативам».

Кроме упоминавшихся мероприятий по энергоресурсосбережению, весьма эффективным средством снижения (точнее, оптимизации) величины тарифов является аудит последних (рис. 2).

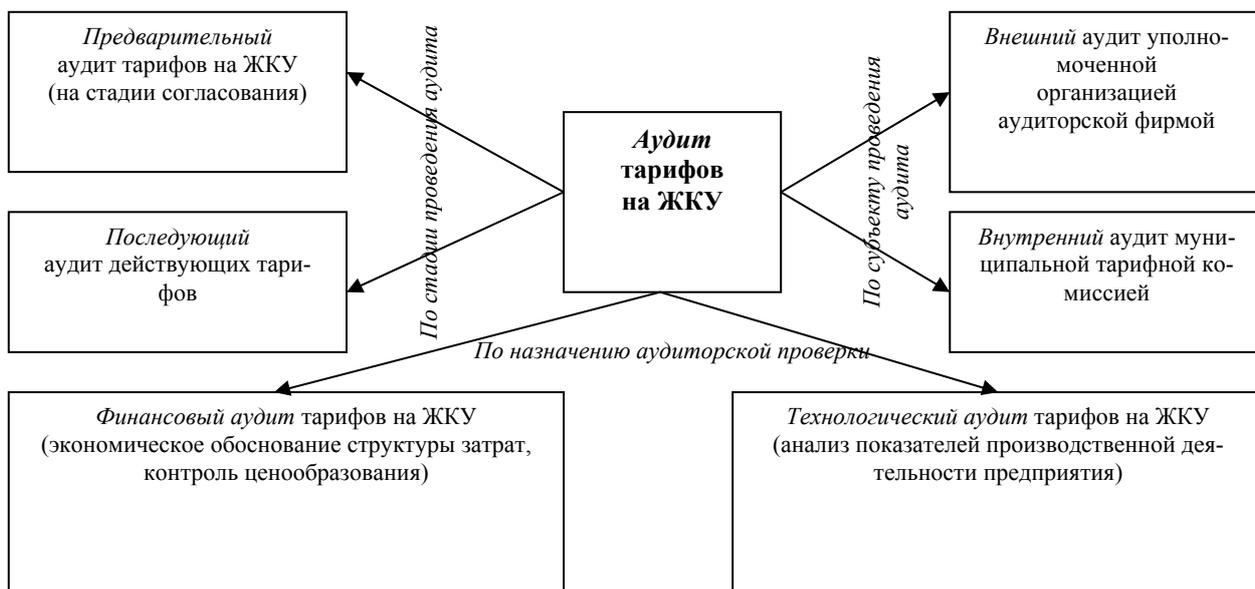


Рис. 2. Виды аудита тарифов на ЖКУ

С точки зрения экспертов, необходимо изменить процедуру утверждения тарифа (цены) на услуги жилищно-коммунальных предприятий, особенно если они являются естественными (локальными) монополистами и не испытывают конкурсного давления. По данным Росстата, тарифы на содержание жилья по МО могут различаться в ту или иную сторону до 30 (!) раз. Это означает, что существуют значительные резервы в плане снижения стоимости единицы услуги в процессе конкурсных торгов на текущее обслуживание и проведение капитальных ремонтов жилья, а также при корректировке составляющих затрат без изменения качества производимых услуг.

Тарифы должны иметь в своей структуре элементы, способные поддерживать условия самоокупаемости, развития и прибыльности хозяйствующего субъекта. С этой целью предприятия ЖКХ постоянно должны изыскивать пути снижения стоимости и повышения качества услуг ЖКХ и обеспечивать их реализацию за счет проведения комплекса мероприятий (рис. 3).

Действующая система формирования тарифов на ЖКУ, ориентированная на сложившийся уровень затрат, должна быть переориентирована на обеспечение

достаточного уровня финансирования коммунальных предприятий. Новый подход к ценообразованию в сочетании с совершенствованием организации оплаты КУ предусматривает как решение задач повышения надежности и устойчивости систем инженерной инфраструктуры, так и стимулирование реализации ресурсосберегающих мер жилищно-коммунальными предприятиями и потребителями услуг (в частности, перехода к приборному учету).

Одним из способов стабилизации финансового состояния коммунальных предприятий, создания финансовых возможностей и стимулов для проведения работ по замене изношенных фондов, их реконструкции и модернизации является переход на принципиально новую систему оплаты. В этих условиях потребитель оплачивает услуги двумя частями: постоянную часть составляют платежи, отражающие возможность его доступа к данной услуге, переменную – плата за фактическое потребление материального носителя (м<sup>3</sup> воды, Гкал тепла).

Исходя из этой концептуальной предпосылки, платежи за КУ состоят, как уже отмечалось, из двух частей:

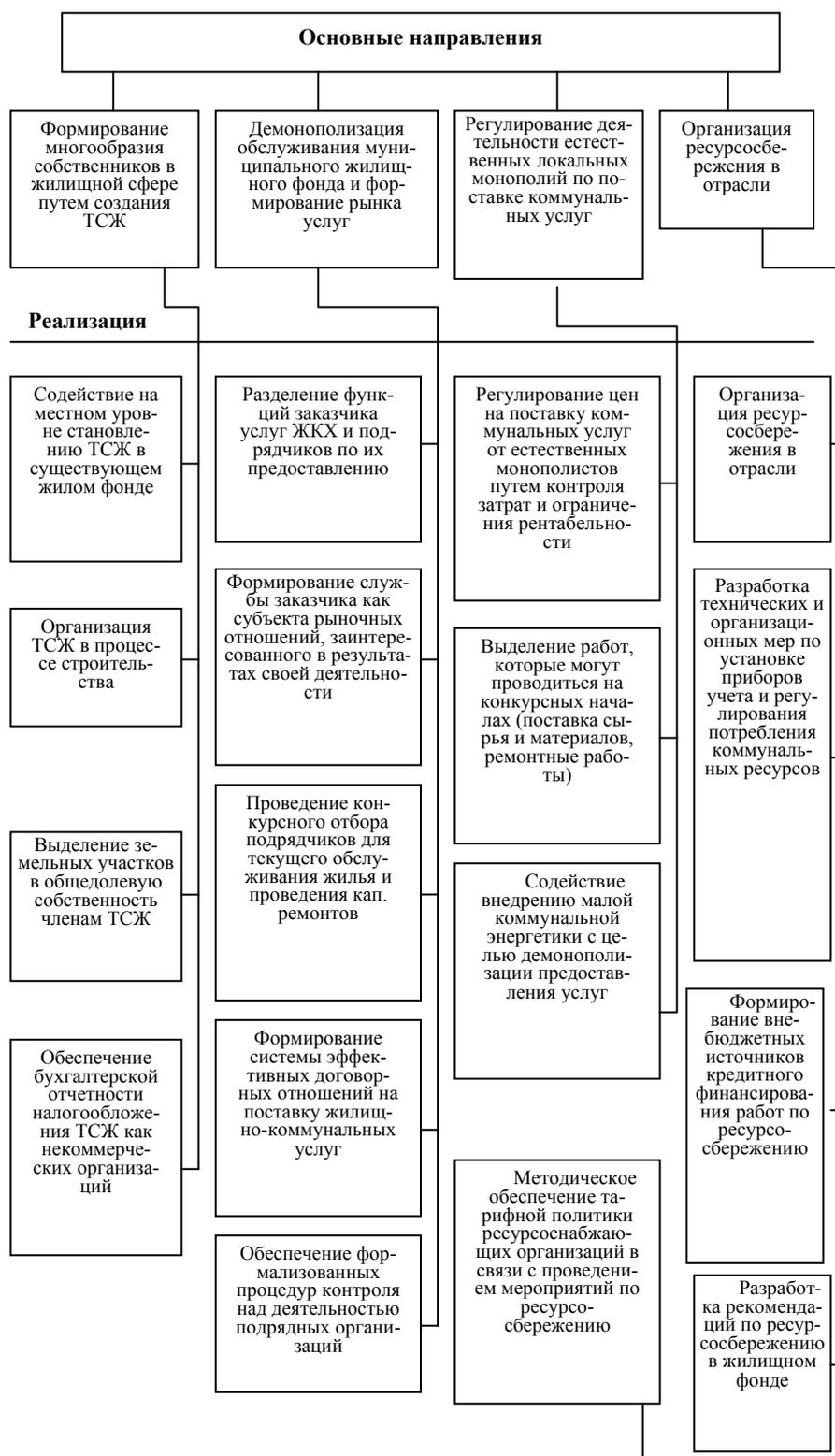


Рис. 3. Пути снижения стоимости и повышения качества услуг ЖКХ

– плата за фактическое потребление материального носителя услуги (Гкал тепла, м<sup>3</sup> воды), т.е. «цена ресурса (товара)»;

– стоимость гарантированного доступа к данной услуге, которая взимается в виде абонентской платы. (Абонентская плата устанавливается: за холодное и горячее водоснабжение – в рублях на человека в месяц; за отопление – в рублях на м<sup>2</sup> общей площади жилья и зависит от реально достигнутой надежности и затрат на

ее повышение). В этой части платежа отражается такая экономическая категория, как «цена услуги» [1].

Процедура формирования, рассмотрения и утверждения тарифов на ЖКУ должна осуществляться с использованием единого алгоритма – «формулы цены», который предполагает стабильность тарифов в течение года и их пересмотр, синхронизированный с установлением цен на энергоносители. В целях защиты интересов потребителей, предотвращения необоснованного

завышения тарифов, осуществления контроля деятельности предприятий ЖКХ – естественных монополистов на локальных товарных рынках – *процесс ценообразования должен оставаться регулируемым*. Отсюда основными целями региональных органов ценообразования в целом и ОМС в сфере регулирования тарифов на услуги ЖКХ и определения рациональной тарифной политики являются:

- защита интересов потребителей, в том числе населения, при переходе предприятий ЖКХ в режим безубыточного функционирования, предотвращение необоснованного завышения уровня платежей;

- повышение инвестиционной привлекательности коммунальных предприятий за счет роста инвестиционного потенциала тарифа (доли инвестиционных составляющих в тарифе);

- приемлемость тарифов для потребителей услуг с точки зрения их платежеспособного спроса, готовности и возможности оплачивать услуги соответствующего качества по установленной стоимости для предотвращения роста дебиторской задолженности (увеличения неплатежей), роста социальной напряженности в результате увеличения количества семей, нуждающихся в субсидиях;

- сокращение потребности в бюджетных средствах на текущее функционирование и развитие ЖКХ;

- переход от утверждения регулируемыми организациями нормативного уровня рентабельности к планированию прибыли, обеспечивающей выполнение плана развития, инвестиционной программы предприятия;

- стимулирование привлечения инвестиций для развития и модернизации коммунальных объектов;

- стимулирование коммунальных предприятий к эффективному использованию ресурсов, сокращению нерационального потребления услуг;

- стимулирование потребителей к рациональному и экономному потреблению услуг путем создания ценового регулятора, сдерживающего завышение объемов удельного потребления материального носителя услуги (воды, тепла и т.д.);

- создание механизма регулирования цен на услуги предприятий ЖКХ – естественных монополистов на локальных товарных рынках – путем контроля уровня затрат и прибыли в зависимости от качества и надежности предоставляемых услуг [4].

В процессе регулируемого ценообразования участвуют: организации ЖКХ, непосредственно производящие и реализующие услуги; муниципальный заказчик (СЗ); исполнительный ОМС в лице соответствующего отдела, управления, департамента администрации города (регулирующий орган); представительный ОМС; региональная энергетическая комиссия (РЭК). Значительные (до 20–30-кратного размера) различия по МО уровня тарифов, представляемых в статистической отчетности как экономически обоснованные, говорят об отсутствии должного обоснования и инструмента установления ЭОТ.

Анализ методики формирования ЭОТ на услуги ЖКХ явился концептуальной предпосылкой для ее уточнения. В нее дополнительно внесены: платежеспособный спрос других потребителей ЖКУ; предложение ОМС о приемлемой цене для потребителей при обеспечении минимальных стандартов качества; расчет

прибыли в зависимости от потребности в инвестициях. Алгоритм расчета и корректировки ЭОТ на ЖКУ наглядно представлен в виде укрупненной схемы, состоящей из двух блоков (см. рис. 4).

*Первый блок*, лежащий в основе формирования тарифов, – определение ЭОТ, обеспечивающего возмещение затрат предприятий ЖКХ, т.е. цены производства услуги. Расчет этой цены основан на определении потребности предприятия в общей сумме доходов. По мере приведения затрат в соответствие с реальными требованиями к качеству, надежности и экологической безопасности обслуживания инвестиционные составляющие тарифа будут расти, а доля эксплуатационных затрат – сокращаться.

*Второй блок* включает определение цены для потребителей услуг с учетом их платежеспособного спроса. С этой целью рассчитываются затраты на ЖКХ в структуре потребительского бюджета семьи, а также анализируются другие показатели, характеризующие структуру потребительских расходов и затраты городского бюджета на социальную поддержку населения. Рассчитываться и анализироваться каждый из показателей должен в ходе мониторинга социально-экономических условий и последствий реализации тарифной политики в конкретный период.

*Процедура формирования, рассмотрения и утверждения тарифов на ЖКУ должна включать следующие этапы:*

Этап 1. Определение ЭОТ, обеспечивающего возмещение затрат (цены производства услуг) организаций ЖКХ, должно включать следующие элементы:

- анализ и корректировку затрат на основе результатов экспертизы тарифов;

- формирование плановой себестоимости и ее проверку по нормативам-индикаторам (нормативы-индикаторы, отражающие взаимосвязь затрат с объективными факторами, влияющими на их величину, должны быть разработаны и представлены на утверждение администрациям МО, РЭК);

- расчет прибыли.

При оценке возможного роста тарифа за счет финансирования развития необходимо соблюдать определенные пропорции: сумма инвестиционных составляющих в тарифе (амортизация; часть ремонтного фонда, направляемого на замену изношенных фондов; прибыль, направляемая на капитализацию) не должна превышать 30%. При этом прибыль на социальное развитие должна составлять не более 70% прибыли на капитализацию. Сформированный таким образом ЭОТ представляет собой цену производства услуг.

Этап 2. Рассмотрение и согласование, представленных предприятиями ЖКХ, ЭОТ регулирующими органами. С этой целью указанные органы самостоятельно либо с привлечением независимых аудиторских организаций, имеющих аккредитацию Госстроя России, проводят *экспертизу тарифов* для того, чтобы определить обоснованность включенных в себестоимость затрат, достаточность инвестиционного потенциала тарифа, обеспеченность соблюдения федеральных и региональных стандартов перехода на новую систему оплаты услуг ЖКХ населением. Результатом такой работы является скорректированная (при необходимости) величина ЭОТ.

ЦЕНА ПРОИЗВОДСТВА

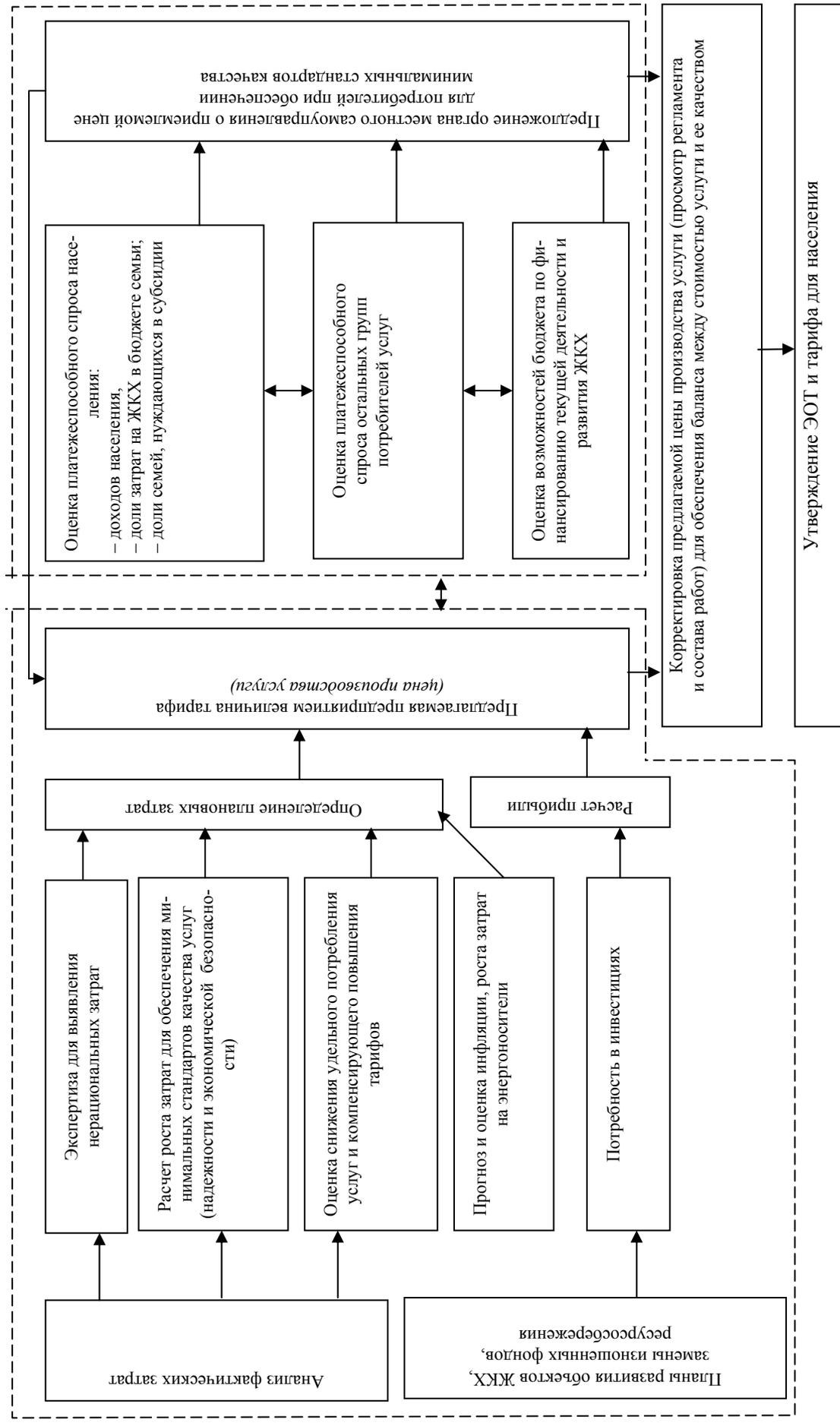


Рис. 4. Алгоритм расчета и корректировки ЭОТ на ЖКУ

Далее муниципальный заказчик (либо другая уполномоченная ОМС служба) определяет *потребности в финансировании* организаций ЖКХ и оценивает соответствие полученной величины ЭОТ с возможностями городского бюджета и платежеспособностью населения города. Одновременно рассматриваются и при необходимости переутверждаются нормативы потребления КУ.

Завершающим этапом этой работы является *представление ЭОТ*, а также тарифов для населения и других групп потребителей на утверждение представительному или исполнительному ОМС (в зависимости от требований Устава).

Этап 3. Рассмотрение и утверждение ЭОТ ОМС. Этот этап осуществляется представительным либо исполнительным ОМС (в соответствии с Уставом МО), который при необходимости может поручить процедуру рассмотрения и согласования тарифов согласительной комиссии, формируемой из представителей обеих ветвей власти с привлечением других регулирующих органов. При этом основными функциями исполнительного и/или представительного ОМС либо согласительной комиссии являются следующие:

- оценка соответствия потребностей МО в качестве ЖКУ и доходов предприятий ЖКХ возможностям оплаты этих услуг населением и бюджетом,

- учет реальной платежеспособности населения и сохранение рациональной структуры потребительского бюджета средней семьи;

- оценка реальных возможностей местного бюджета по участию в финансировании ЖКХ (с учетом льгот и субсидий);

- утверждение процедуры снижения размера оплаты за недопоставленные и некачественно поставленные услуги;

- установление условий пересмотра тарифов на ЖКУ (изменение цен на энергоносители и материалы свыше прогнозируемого уровня, изменение минимальной тарифной ставки рабочего первого разряда и др.);

- обеспечение прозрачности процесса формирования тарифов путем опубликования проектов тарифов.

*Рациональная тарифная политика* является наиболее остро воспринимаемым населением ключевым звеном реформы ЖКХ, обеспечивая основу финансового оздоровления ЖКХ, реструктуризации задолженности и, в итоге, надежного ЖКО. Важнейшим направлением тарифной политики является информационная работа ОМС о механизмах социальной защиты малообеспеченных граждан.

Учитывая сложившуюся социальную обстановку, связанную с «монетизацией» льгот, необходимо взвешенно относиться к льготам в ЖКХ, т.к. его услугами, например в Свердловской области, пользуется каждый четвертый житель.

Дальнейшее повышение цен и тарифов на жилое помещение и КУ в обязательном порядке должно сопровождаться работой по обеспечению мер защиты малообеспеченных граждан с адекватным бюджетным ассигнованием. Проводимый в регионах мониторинг должен включать анализ и контроль соотношения показателей фактических затрат граждан на оплату ЖКУ и доли семей, получающих субсидии.

Анализ показал, что основными причинами повышения цен и тарифов на ЖКУ являются: рост цен на энергоносители, регулируемых на федеральном рынке; стоимости электроэнергии на федеральном оптовом рынке, оптовых цен на природный газ; включение в состав затрат при формировании тарифов на электрическую и тепловую энергию инвестиционной составляющей, направленной на модернизацию основных фондов предприятий; повышение цен на нерегулируемом рынке товаров и услуг: бензин, дизельное топливо, технологические и строительные материалы, реагенты; увеличение ПМ и приведение системы оплаты труда в организациях ЖКХ в соответствие с отраслевым тарифным соглашением; изменение налогового законодательства, связанное с увеличением налоговых платежей и сборов, включаемых в тарифы (НДС, водный налог, налог за сброс сточных вод и др.) в бюджеты всех уровней.

В целях проведения сбалансированной тарифной политики в условиях перехода на 100%-ю оплату ЖКУ, повышения обоснованности принимаемых на местах решений и сокращения непроизводительных и сверхнормативных затрат, включаемых в цены и тарифы на услуги ЖКХ, необходимо:

- комплексное проведение экспертиз и аудитов тарифов на ЖКУ с анализом результатов проверок;

- РЭК и другим регулирующим органам региона и ОМС проводить согласованную политику изменения тарифов на энергоносители, ЖКУ с учетом возможностей бюджетного финансирования, направленного на обеспечение социальной защиты граждан;

- проводить тарифную политику в непосредственной увязке с политикой по установлению реально получаемых потребителями норм (объемов) этих услуг;

- осуществлять постоянный мониторинг соблюдения федеральных и региональных стандартов оплаты жилого помещения и КУ.

Последовательное и повсеместное осуществление мер по организации социальной защиты населения, проведению сбалансированной тарифной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях позволит нормализовать финансовое положение этой социально значимой сферы, улучшить ее работу по обслуживанию населения и других потребителей, существенно сократить бюджетные расходы, что будет способствовать оздоровлению национальной экономики в целом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Жилищный кодекс Российской Федерации. М.: Ось-89, 2005.
2. Федеральная целевая программа «Жилище». М.: Росстрой, 2006.
3. Основы энергоресурсосбережения в жилищной и коммунальной сфере / Под общ. ред. проф. Л.Н. Чернышова. Иркутск, 2008.
4. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организации коммунального комплекса» от 22.12.2004 г. № 210-ФЗ.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 31 августа 2009 г.