

Болдырева И.А.,
кандидат экономических наук
докторант Южного федерального университета

**СПЕЦИФИКА ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА
СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО
ТРАНСФОРМАЦИИ В ПОСТКРИЗИСНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ**

Предпринята попытка дать объективную оценку реформирования системы финансирования сферы жилищно-коммунальных услуг в условиях рыночных преобразований. Обозначены тенденции трансформации финансового механизма ЖКХ в условиях перевода отрасли на рыночные принципы функционирования. Рассмотрены трансформационные процессы отдельных элементов финансового механизма (ценообразования, инвестирования, планирования)

Трудный переходный период осуществления рыночных преобразований в макроэкономике России в ряде отраслей народного хозяйства, усугубился проведением внутриотраслевых реформ, в том числе в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ). Сегодня реформирование ЖКХ – одно из приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Преобразования в сфере ЖКХ, возможно - самый важный и сложный участок реформ, где особенно остро вступают в противоречие рыночные и административные подходы, где необходимо, но трудно найти компромисс между экономической целесообразностью и социальной необходимостью.

Система функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг в дореформенный период соответствовала условиям планово-распорядительной экономики с точки зрения институциональной среды, взаимоотношений (в том числе финансовых) производителей и потребителей, механизма формирования цен (тарифов). Ей были присущи недостатки общего для существовавшей экономики неэффективного типа хозяйственного поведения: господство государственной формы собственности, высокая централизация управления, искусственная монополизация рынков, высокий уровень дотаций.

Специфика финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг дореформенного периода была обусловлена существовавшим тогда экономическим механизмом страны. Характерной особенностью финансово-кредитного механизма СССР 70-х-80-х годов являлась концентрация финансовых ресурсов на приоритетных объектах с целью осуществления структурных сдвигов в экономике в пользу отраслей промышленности и отраслей, производящих товары народного потребления [2]. В этих условиях жилищно-коммунальное хозяйство, не входившее в производственную сферу, а, следовательно, не являвшееся приоритетным объектом, оставалось практически дотационной отраслью.

Основу финансового механизма жилищно-коммунального хозяйства СССР составляла система организации финансовых отношений предприятий ЖКХ с государством (в лице городских, областных, краевых Управлений ЖКХ, Министерства ЖКХ) по причине практически полной зависимости отрасли от бюджетного финансирования. Более 90 % расходов по содержанию жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры приходилось на государственный бюджет, а так же бюджеты министерств, ведомств, предприятий или организаций, в чьем ведении находились объекты ЖКХ. К началу проведения экономических реформ в стране на дотации жилищно-коммунального хозяйства из федерального и местных бюджетов страны расходовалось 1,1-1,3 % ВВП. К 1996 году этот показатель возрос до 3-4 %, к 1997 г. – до 6 %, а в 2000 году на дотирование отрасли расходовалось 7 % ВВП [7]. В последствии в результате проведения реформ значение этого соотношения снизилось.

Население по утвержденным для граждан ставкам оплаты возмещало лишь 2-3 % от стоимости производства и реализации услуг. Потребители не оказывали сколько-нибудь значительного влияния на деятельность предприятий ЖКХ. Предприятия ЖКХ могли рассчитывать, в конечном счете, лишь на получение незначительного размера оплаты потребителей за предоставленные услуги. В такой ситуации требования к расчету потребности и учету расходования бюджетных средств, и тем более незначительной доли, оплачивавшейся населением, были условными и носили укрупненный характер. То есть в полной мере не реализовывались такие функции финансов как обеспечивающая и контрольная.

Произошедшая в начале 90-х годов XX века децентрализация финансовой системы страны, утрата чисто перераспределительного значения государственных финансов, их реформирование на базе многообразия форм собственности и реализации бюджетного федерализма привели к необходимости изменения финансового механизма ЖКХ.

Идеологи реформы ЖКХ в качестве основного способа преодоления кризиса отрасли в условиях проведения рыночных преобразований обозначили перевод отрасли на самофинансирование путем переориентации бюджетного дотирования предприятий и организаций ЖКХ на социальную поддержку конкретных потребителей - малообеспеченных групп населения.

В таблице 1 приведены данные о потребности в финансировании и фактическом финансировании сферы ЖКХ за 1999-2004 гг. в части услуг, предоставляемых населению.

Потребность в финансовых ресурсах, необходимых для покрытия затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг населению увеличилась за рассматриваемый период с 258 до 722,3 млрд. руб. (в 2,8 раза). Фактическая оплата населением жилищно-коммунальных услуг за этот период в денежном выражении увеличилась с 98,4 до 439,6 млрд. руб. или в 4,5 раза. Доля оплаты населением услуг ЖКХ возросла с 38 % до 61 % от их стоимости (с учетом предоставляемых льгот).

Несмотря на постоянный рост тарифов на услуги ЖКХ за рассматриваемый период наблюдалось повышение уровня фактической собираемости платежей населения по отношению к начисленным с 80 % до 90 %, что свидетельствует о повышении платежной дисциплины граждан [8]. В то же время, доля бюджетного финансирования сферы ЖКХ за период с 1999 по 2004 годы планомерно уменьшалась (с 40 % до 30 %), но имело место и продолжает существовать бюджетное недофинансирование в части компенсации выпадающих доходов предприятий, ЖКХ связанных с предоставлением льгот и жилищных субсидий.

Таблица 1 - Финансирование ЖКХ по услугам, оказываемым населению*
млрд.руб.

Показатели	1999 год	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год
1. Потребность в финансировании	258,0	300,7	360,0	512,0	598,0	722,3
2. Источники возмещения потребности в финансировании:						
- население (по установленным ставкам оплаты с учетом льгот)	123,0	147,0	201,6	300,3	367,0	475,9
- бюджет (возмещение разницы в тарифах и льгот)	135,0	153,7	158,4	211,7	231,0	246,4
3. Фактическое финансирование в том числе:						
- население	98,4	118,5	170,6	270,3	330,0	439,6
-бюджет	97,0	122,1	129,1	182,7	209,2	215,5
4. Недофинансирование в том числе:						
- население	24,6	28,5	31,0	30,0	36,8	36,2
- бюджет	38,0	31,6	29,3	29,0	22,0	31,0

*Составлено автором по[1, 3, 4, 8]

Данные таблицы указывают на постоянное недофинансирование ЖКХ в части услуг, оказываемых населению. Однако темп роста недофинансирования за рассматриваемый период значительно ниже, чем темп роста фактического финансирования. Это свидетельствует об определенных положительных результатах перевода отрасли на самофинансирование.

Отметим, что трансформационные процессы финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг в условиях рыночной экономики не должны ограничиваться лишь изменением системы финансирования. Необходим научный подход в обосновании форм и методов организации финансовых отношений в данной сфере, в переоценке роли экономических категорий, являющихся основой финансового механизма хозяйствующих структур. Важным является и определение экономической границы государственного регулирования и действия рыночных инструментов в отрасли.

Рассмотрение финансового механизма ЖКХ как системы управления финансовыми отношениями через финансовые инструменты с помощью финансовых методов позволяет выделить основные его элементы (финансовые отношения как объект финансового управления, финансовые методы и финансовые рычаги) и тенденции их развития в условиях становления рыночных отношений в отрасли. Таким образом, трансформация финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг в условиях перехода на рыночные принципы функционирования предполагает:

- изменение видов и форм организации финансовых отношений в отрасли в условиях рыночного функционирования;

- активизацию использования таких методов как прогнозирование, планирование, кредитование, инвестирование, экономическое стимулирование, ресурсосбережение, фондообразование, контроль и экономическая ответственность;

- переоценку роли таких финансовых категорий как прибыль, доход, амортизация, стоимость, цена, рентабельность, инвестиции, финансовые ресурсы, основной и оборотный капитал и др.

Остановимся более подробно на изменении роли и функционального назначения такой экономической категории как «цена» (в сфере ЖКХ – тариф) при переходе отрасли на рыночные принципы функционирования. В советский период величина цены (тарифа) предоставляемых жилищно-коммунальных услуг носила условный характер. Так, термин «квартплата» был введен в СССР в 1928 году, предусматривал покрытие затрат за пользование жилыми помещениями и включал расходы по техническому обслуживанию домовладения. Величина квартплаты для населения составляла в 1928 году 13,2 коп. на 1 кв.м. общей площади жилья и не менялась до 1992 года, что требовало значительных государственных ассигнований. Стоимость жилищно-коммунальных услуг рассматривалась как инструмент определения размера государственных ассигнований на содержание предприятий ЖКХ. При этом величина тарифов, по которым население оплачивало жилищно-коммунальные услуги, не играла практически ни какой роли в финансовом обеспечении предприятий ЖКХ.

В 1993-2003 годах в процессе перевода отрасли на самофинансирование и увеличения доли платежей населения цена на жилищно-коммунальные услуги стала выступать своего рода «разменной монетой» в тарифной политике местных органов самоуправления. В условиях сохра-

нявшегося бюджетного дотирования (на разницу в тарифах и возмещение выпадающих доходов предприятий, связанных с предоставлением льгот) процедура утверждения экономически-обоснованных тарифов (ЭОТ) и тарифов для оплаты населением носила ярко выраженный политизированный характер. В соответствие с отраслевыми нормативными документами экономически-обоснованные тарифы на жилищно-коммунальные услуги должны отражать общественно необходимые затраты на производство и реализацию услуг, а также создавать возможность рентабельной работы предприятий при достижении требуемых потребителем результатов (параметров качества обслуживания). Фактически же величина утверждавшихся на местном и региональном уровне экономически-обоснованных тарифов ставилась в прямую зависимость от возможностей бюджетов всех уровней, тогда как по своей сущности ЭОТ должны включать расчетную величину потребности в финансовых ресурсах предприятий ЖКХ. Таким образом, механизм ценообразования на услуги ЖКХ этого периода не отражал финансовые интересы предприятий сферы жилищно-коммунальных услуг, а, в большей степени определялся политическими соображениями.

В современных условиях, когда основным источником покрытия затрат предприятий ЖКХ становятся платежи потребителей, пересмотр отношения к категории «цена», как к инструменту обеспечивающей функции финансов, приобретает первостепенное значение.

Проведение политики ценообразования и регулирования тарифов на услуги ЖКХ предопределяется условиями, в которых функционируют предприятия (потенциально конкурентные рынки; рынки, монополизированные в силу технологических и других причин и естественные монополисты). Речь идет либо об установлении цен рыночными методами, либо о регулировании цен соответствующими государственными органами, либо о сочетании обоих методов. Потенциально конкурентными являются такие виды деятельности как: содержание, техническое обслуживание и текущий ремонт жилищного фонда; лифтовое обслуживание; вывоз твердых бытовых отходов. Возможности конкуренции ограничены в силу технологических особенностей в водоснабжении, водоотведении и теплоснабжении.

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 необ-

ходимом объеме ремонта основных средств и оборудования, применения устаревшей технологии и т.д.

Отсутствие прямой и непосредственной конкуренции, характерной для рынка жилищно-коммунальных услуг, требует постоянной оценки обоснованности затрат предприятий ЖКХ, включаемых в тарифы. Речь идет о комплексной оценке (экспертизе) цены производства, складывающейся из общей суммы плановых затрат (потребности предприятия в финансовых средствах на текущую деятельность) и прибыли, необходимой для обеспечения развития, формирования фондов накопления и потребления и уплаты налогов.

При регулировании цен естественных монополий английские эксперты рекомендуют применять метод сравнения затрат [6]. Регулирующий орган при наличии на данной территории предприятий – аналогов сравнивает элементы их затрат и при выявлении существенных расхождений вправе предписать хозяйствующему субъекту, являющемуся естественным монополистом изменить уровень и структуру цен (тарифов) в соответствии с аналогичным предприятием данной отрасли, но проводящим разумную тарифную политику. Такой метод регулирования мог бы получить широкое распространение и в России применительно к естественным монополистам коммунальной сферы. Однако при рассмотрении среднеотраслевых издержек ресурсоснабжающих предприятий (водоснабжения, теплоснабжения) необходимо принимать во внимание технологические особенности предоставления услуг: состояние основных фондов конкретного предприятия, плотность населения, градостроительные и природные особенности территории и т.д. Выявление значительных диспропорций в процессе сравнения элементов затрат предприятий-аналогов, большой дифференциации тарифов на услуги должно побудить регулирующие органы к принятию соответствующих решений.

Большинство специалистов и ученых, занимающихся изучением проблем ценообразования в ЖКХ, сходятся во мнении, что процесс формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги должен заключаться в поиске компромисса между несовпадающими целями субъектов рынка предоставления услуг (населения, предприятий ЖКХ, органов местного самоуправления) (Рис. 1).

Для достижения этой цели, на наш взгляд, основными задачами политики ценообразования и тарифного регулирования в ЖКХ должны стать:

- ослабление затратной тенденции в ценообразовании путем внедрения антизатратных механизмов;
- оптимизация структуры тарифов (введение двуставочных тарифов);
- стимулирование деятельности регулируемых предприятий;
- обеспечение саморегулирования в отрасли.

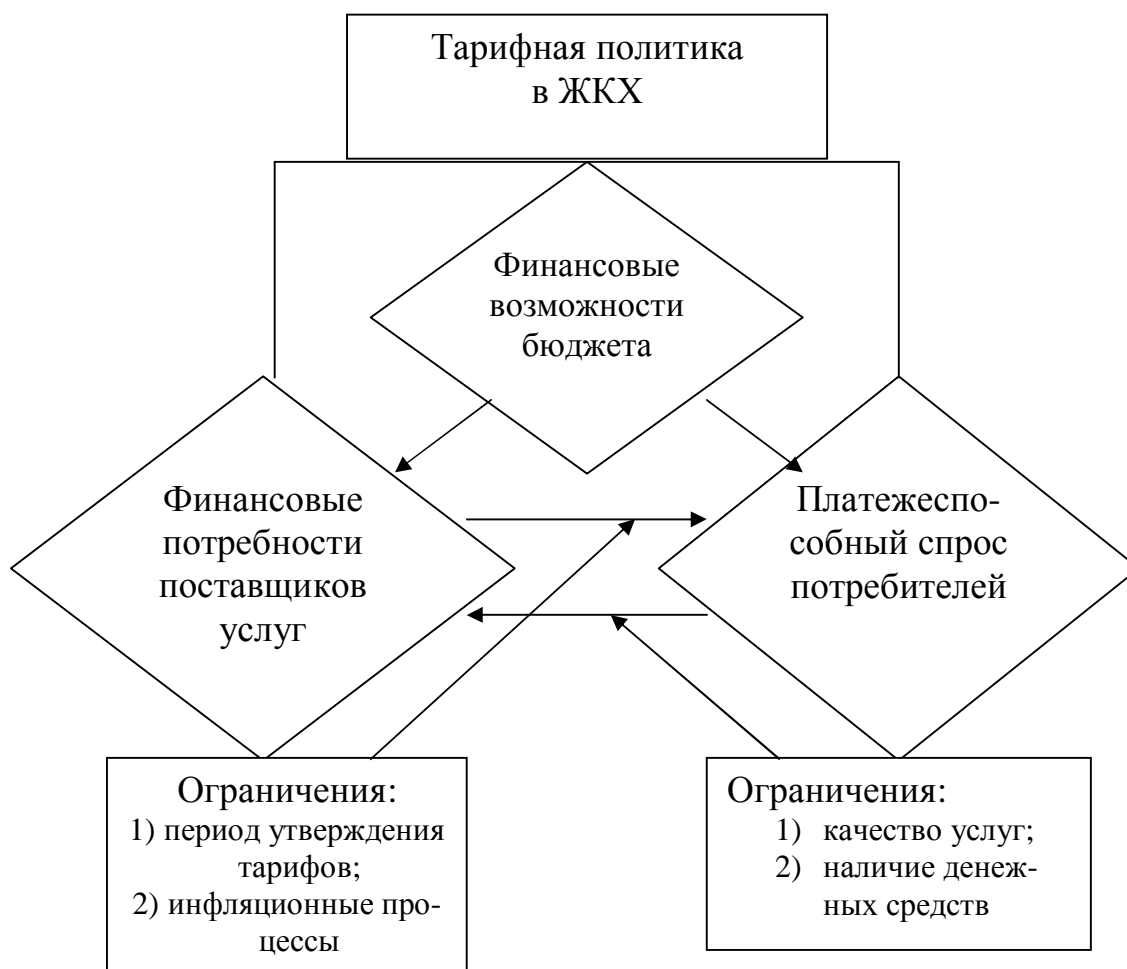


Рис.1 . Модель тарифной политики в ЖКХ

Трансформация функционального назначения категории «цена» (тариф) в сфере жилищно-коммунальных услуг требует переосмысления функционального назначения таких категорий как прибыль и рентабельность. Такая постановка вопроса особенно актуальна для коммунальной сферы, где высока потребность в частных инвестициях на замену и модернизацию основных фондов, износ которых составляет в среднем 60 %.

Существовавшая ранее 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, так как снижение затрат приводило к снижению 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.

По этой же причине жилищно-коммунальная сфера оставалась и продолжает оставаться непривлекательной для инвестиций. Способ нормирования прибыли в регулируемых ценах существенно влияет на инве-

стиционную деятельность естественных монополий и их капиталовложений. Как было сказано ранее практика установления фиксированной нормы прибыли (в процентах от общей суммы затрат) служит стимулятором для поиска незаконных путей получения «справедливой» прибыли, либо способствует накручиванию текущих издержек.

В коммунальной сфере решение вопроса о размере прибыли, включаемой в тариф, является особо важным еще и потому, что помимо текущего содержания основных фондов и обеспечения потребителей необходимым объемом услуг, предприятия должны определять и реализовывать фонд развития объектов ЖКХ для осуществления воспроизводственного процесса. Устанавливаемый размер прибыли должен быть не условным, а реально необходимым, обоснованным и отражающим расходы предприятия по всем направлениям программы развития, включая инвестиционные проекты по ресурсосбережению, реконструкции объектов, замене изношенных основных фондов и т.д.

Согласно рыночному подходу к регулированию цен, инвесторы будут вкладывать средства в осуществление тех инвестиционных проектов, которые обеспечивают норму отдачи на вложенный капитал, покрывающую альтернативную стоимость капитала (процент). Следовательно, в отраслях, где цены регулируются, они должны обеспечивать норму отдачи на капитал, равную стоимости использованного капитала [5].

Федеральным законом РФ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30.12.2004 № 210-ФЗ закреплена инструментальная (в виде надбавки к тарифу (цене)), позволяющая учитывать финансовые потребности на реализацию инвестиционных программ. Однако следует предположить, что в нынешней ситуации, когда находятся реальные инвесторы, проблемой будет предоставление регулирующим органам достаточного объема технико-экономических обоснований и инженерных решений под освоение инвестиций. Еще одной большой проблемой, связанной с формированием серьезных инвестиционных программ, финансирование которых может осуществляться за счет надбавок к тарифам, является отсутствие планов развития территорий.

Как отмечалось ранее, помимо активной роли взаимодействующих экономических категорий достижение высоких конечных результатов предприятий во многом зависит от содержания методов, используемых в финансовом механизме. Специфика современного этапа функционирования сферы жилищно-коммунальных услуг характеризуется недостаточным использованием таких методов как прогнозирование, планирование, кредитование, инвестирование, ресурсосбережение, контроль. Рассмотрим более подробно возможности развития в сфере жилищно-коммунальных услуг таких финансовых методов, как планирование и бюджетирование.

Существующая на сегодняшний день практика планирования на коммунальных предприятиях носит ограниченный характер и не представляет возможности эффективно управлять финансами. Причинами такой ограниченности, является тот факт, что планирование деятельности пред-

приятый осуществляется по принципу «от достигнутого» и начинается с производства, а не со сбыта. Объемы реализации коммунальных услуг планируются, как правило, на основе данных планово-экономических, а не абонентских служб, которые на коммунальных предприятиях должны исполнять функции службы сбыта. На некоторых предприятиях вообще отсутствует процесс планирования объемов реализации коммунальных услуг, а за основу принимаются данные предшествующих периодов.

Кроме того, новым условиям хозяйствования не соответствует сохранившаяся со времен плановой экономики форма финансового плана – баланса доходов и расходов, которой продолжают придерживаться большинство коммунальных предприятий. Основным недостатком используемой на практике формы финансового плана является то, что выручка, отражаемая в балансе доходов и расходов, зачастую не увязана с движением денежных средств. Результат таких действий – не возможность прогнозирования платежеспособности предприятия в предстоящем периоде.

В условиях становления рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг достижение безубыточности деятельности предприятий отрасли и тем более получение ими прибыли невозможно без прогнозирования финансового выражения целей предприятия, его стратегий и намеченных мероприятий. В качестве инструмента определения финансовых потребностей предприятия и основы финансовой дисциплины может выступать процесс бюджетирования.

Процесс бюджетирования на коммунальных предприятиях целесообразно начинать с построения бюджета продаж на основе объема реализации услуг, так как объем реализации является главным элементом в бюджетном планировании, от которого зависит объем используемых ресурсов, и, в конечном счете, размер прибыли. Прогноз реализации в свою очередь будет основой для построения бюджета производства, включающего бюджет прямых затрат на сырье и материалы (электроэнергию, газ, химреагенты и т.д.) и бюджет на оплату труда основных производственных рабочих. Далее рассчитываются бюджет общепроизводственных издержек и бюджет управленческих расходов.

В силу того, что для коммунальной сферы характерно наличие большого объема основных фондов, износ которых достигает 60 %, обязательным этапом бюджетирования должно стать построение инвестиционного бюджета, предусматривающего определение мероприятий и затрат на модернизацию и реконструкцию зданий, сооружений, оборудования для максимального использования мощностей.

Следующим этапом бюджетирования является составление бюджета налогов и обязательных платежей из прибыли. Далее следует определение величины тарифа на коммунальные услуги, соответствующего финансовым потребностям предприятия, посредством суммирования операционного, инвестиционного бюджетов и бюджета налогов и обязательных платежей из прибыли и делением на планируемый объем реализации в натуральном выражении. Важным этапом бюджетирования будет являться по-

строение основных бюджетов (бюджета доходов и расходов, бюджета движения денежных средств, расчетного баланса). Необходимость составления бюджета движения денежных средств определяется тем, что многие затраты, показываемые при расшифровке прогноза прибылей и убытков, не отражаются в реальных объемах и сроках осуществления платежей.

Внедрение бюджетирования на коммунальных предприятиях позволит создать основу не только для внутренней системы планирования и контроля, но и основу для принятия регулирующими органами решений о соответствии величины тарифов финансовым потребностям предприятий и программе действий предприятий по управлению объектами коммунальной инфраструктуры на определенный период.

В данной статье нами рассмотрены лишь некоторые трансформационные процессы отдельных элементов финансового механизма сферы жилищно-коммунальных услуг на современном этапе. В целом же содержание и функциональное назначение инструментов, составляющих финансовый механизм сферы ЖКХ, должно быть направлено на обеспечение производственной базы предприятий отрасли необходимыми финансовыми ресурсами для осуществления текущей деятельности по эксплуатации и техническому обслуживанию жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры, а также достижение возможности финансирования капиталовложений в объеме, необходимом для повышения качества предоставляемых услуг.

Литература

1. Аверченко А.В. ЖКХ России: состояние и перспективы. // ЖКХ – журнал руководителя и главного бухгалтера.-2004.- №11, ч.II.- С.9-17.
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с.
3. Дронов А.А. О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования // ЖКХ – журнал руководителя и главного бухгалтера. - 2001. - № 6. – С.23-33.
4. Информационно-аналитический обзор экономического состояния ЖКХ России по итогам 2002г. // ЖКХ – журнал руководителя и главного бухгалтера. - 2003. - № 6. ч.II. – С.3-9.
5. Моргунов В. Нормирование прибыли при регулировании цен естественных монополий (две концепции). // Вопросы экономики. – 2001. - № 9. – С. 28-38.
6. Никифоров А. Ценовое регулирование естественных монополий. // Вопросы экономики. – 1998. - № 4. – С. 139.
7. Реформирование жилищно-коммунального комплекса на современном этапе. – Ростов – на - Дону : ЗАО «Книга», 2002. – 208 с.
8. Роль государства в формировании современной жилищной политики и реформировании коммунального хозяйства муниципальных образований. Извлечение из доклада В.Б.Христенко на заседании правительства РФ 28.10.04. // ЖКХ – журнал руководителя и главного бухгалтера.-2005.- №2, ч.II.- С.5-13.