

Ключевые слова:

жилищно-коммунальная сфера, прогнозирование, финансовые потребности, бюджетирование

С. Н. Гагарина, ст. преподаватель кафедры «Экономическая теория» Калужского филиала Академии бюджета и казначейства Минфина России (e-mail: g_ug@mail.ru)

Формирование тарифов на основе прогнозирования финансовых потребностей организаций ЖКХ

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) — одно из приоритетных направлений социально-экономических преобразований в России. Попытки перевода этого сектора экономики на самофинансирование не обеспечили стабильности и необходимого объема финансирования затрат организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, и в целом финансовое состояние ЖКХ остается неудовлетворительным. Современные условия функционирования организаций жилищно-коммунальной сферы обуславливают необходимость разработки новых подходов к прогнозированию их финансовых потребностей.

Жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) — один из крупнейших секторов национальной экономики, имеющий социальную значимость. Основные фонды ЖКХ составляют почти четвертую часть стоимости основных фондов страны. Деятельность по предоставлению жилищно-коммунальных услуг осуществляют 33 845 организаций различных форм собственности, в которых работает более 2,3 млн человек¹ — это 3,3 % от общей численности занятых в экономике России. Жилищно-коммунальная сфера формирует 6 % валового внутреннего продукта, и объем производимых работ (услуг) имеет тенденцию к увеличению. На ЖКХ приходится

¹ Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг. [Электронный ресурс]: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ (<http://www.minregion.ru/>)

18 % общего объема использования водных ресурсов страны², потребление 11 % вырабатываемой энергии.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса эффективность действующих в ЖКК институтов, и как следствие, качество и надежность жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающих комфортность и безопасность проживания граждан, приобретают решающее значение для устойчивого экономического развития России. Вместе с тем мероприятия по реформированию жилищно-коммунальной сферы оказывают значительное воздействие на многие элементы не только отраслевой, но и региональной структуры экономики, что обусловлено тесной связью ЖКК с социально-экономическим положением регионов и муниципальных образований. Согласно введенному в действие с 1 января 2006 г. Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирование жилищно-коммунального хозяйства отнесено к вопросам местного значения.

Проводимые второе десятилетие мероприятия по реформированию ЖКХ не обеспечили достижение главной цели жилищно-коммунальной реформы — повышения качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг. Причины неэффективности разработанной федеральными и региональными органами власти и проводимой субъектами РФ политики в этой сфере — не только технические, но и организационно-экономические.

В России почти 40 % общей площади жилых помещений имеют уровень износа более 30 %. Значительный срок эксплуатации систем инженерного обеспечения без плано-предупредительных ремонтных работ обусловил их высокий физический износ. По официальным оценкам Министерства регионального развития РФ и Федеральной службы государственной статистики, уровень износа основных фондов коммунального комплекса на конец 2008 г. составляет 65-70 % (в отдельных регионах 80-90 %) при ежегодном его увеличении на 3-5 %.

Возникающие вследствие значительного износа основных фондов ЖКХ потери (в частности, около 3 куб. км в год, или более 20 % общего объема поданной в водопроводную сеть воды, до 15 % электроэнергии, до 40 % тепловой энергии) оплачивают потребители. Из-за того, что на границах эксплуатационной ответственности организаций коммунального комплекса (ОКК) не всегда установлены приборы учета, ресурсоснабжающие организации не могут контролировать объемы фактического потребления коммунальных услуг. Расчеты с потребителями осуществляются на основе норм потребления, и ОКК не имеет возможности предъявлять счета за сверхнормативное потребление предоставляемых услуг. Вместе с тем потребитель, не располагая информацией о фактической подаче и фактическом потреблении коммунальной услуги, не может отказаться от оплаты сверхнормативных непроизводительных потерь, включаемых в состав себестоимости услуг ОКК.

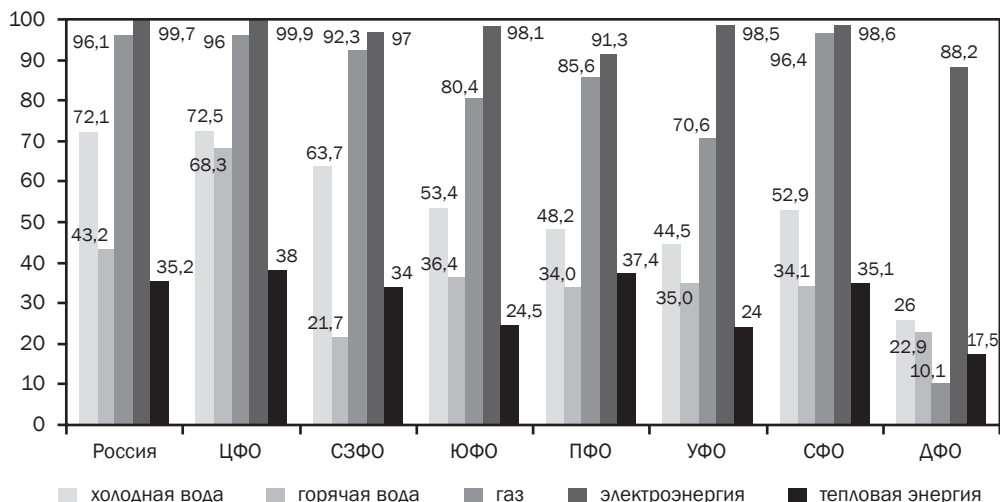
Несмотря на рост доли охвата населения приборами учета, а она в настоящее время в целом по РФ составляет в электроснабжении 99,7 %, в газоснабжении — 96,1%, в отпуске холодной воды — 72,1%, горячей воды — 43,2 %, тепловой энергии — 35,2 %

² *Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года.*

(рис. 1), основным расчетным показателем между управляющими организациями и ресурсоснабжающими предприятиями остаются нормативы потребления.

Рисунок 1

Удельный вес объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета, %



Источник: Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг. (<http://www.minregion.ru/>).

В рыночных условиях функционирования организаций ЖКХ важнейшим параметром их деятельности является стоимость предоставляемых ими услуг.

Оплата услуг в жилищно-коммунальной сфере — одного из наиболее затратных секторов экономики с высоким уровнем износа основных фондов, и как следствие, большими потерями ресурсов — осуществляется по тарифам, которые подлежат государственному регулированию. Необходимость тарифного регулирования объясняется экономическими последствиями роста тарифов, который оказывает влияние на качество жизни значительной части населения. Однако если в жилищной сфере тарифное регулирование должно носить временный характер — до тех пор, пока потребители не смогут свободно выбирать исполнителя услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда, то в секторе коммунальных услуг тарифное регулирование должно осуществляться постоянно. Это обусловлено тем, что рынок коммунальных услуг является монополистическим рынком. При этом он — сбалансированный, поскольку системы инженерного обеспечения изначально рассчитываются так, чтобы соблюдался баланс между объемом производимых услуг и величиной фактической потребности в них.

Таким образом, специфику перехода ЖКХ к рыночным условиям хозяйствования отражает деление тарифов на регулируемые и свободные (рыночные).

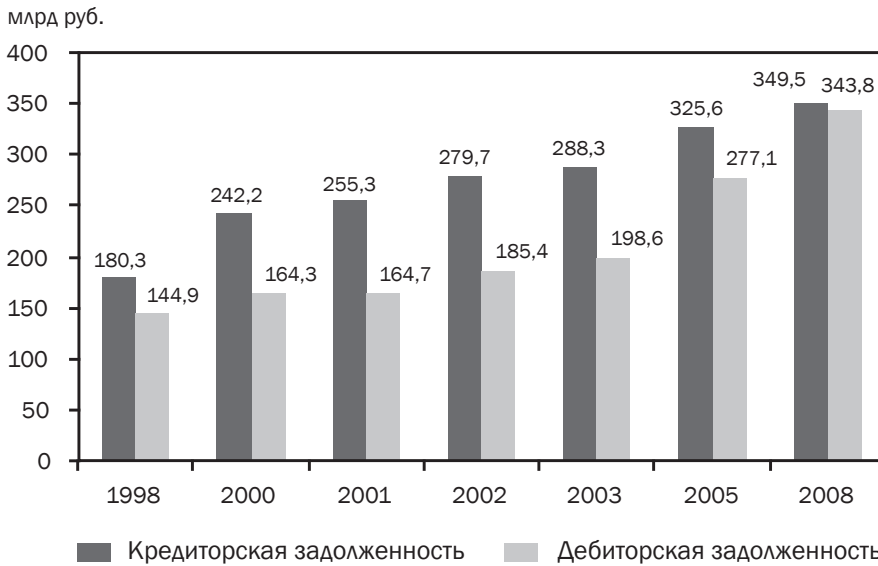
До начала реформы платежи населения на содержание ЖКХ составляли 4 %, платежи хозяйствующих субъектов — 20 %, а основными источниками финансирования жилищно-коммунальной сферы были бюджетные средства.

Бюджетное дотирование не обеспечивало принципа социальной справедливости в расходовании бюджетных средств, поскольку косвенную выгоду от дотаций получали не малообеспеченные слои населения, а те, кто проживает на большей жилой площади. Из-за отсутствия договорных обязательств по бюджетному финансированию и неполного исполнения обязательств бюджетов всех уровней перед организациями ЖКХ росла их дебиторская задолженность, что ограничивало инвестиционную привлекательность жилищно-коммунальной сферы.

С 1998 по 2008 г. в ЖКХ России наблюдается превышение кредиторской задолженности над дебиторской при последовательном сокращении (с 2003 г.) разрыва между ними, что обусловлено опережающими темпами роста дебиторской задолженности по сравнению с кредиторской за исследуемый период (темпы роста 237,3 % и 193,8 % соответственно).

Рисунок 2

Динамика кредиторской и дебиторской задолженности ЖКХ России



Источники: сборники «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2002, 2004, 2007 (<http://www.gks.ru/>); «Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг.» (<http://www.minregion.ru/>)

За период с 1992 по 2003 г. отмечается устойчивая тенденция увеличения доли убыточных организаций в ЖКХ России (коэффициент роста составил 1,84 раза). В 2008 г. по сравнению с 2003 г. удельный вес убыточных организаций снизился на 23,6 процентных пункта и составил 38 %³ в общем количестве организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги.

³ Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг. [Электронный ресурс]: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ (<http://www.minregion.ru/>).

Одна из основных целей реформы ЖКХ — обеспечение безубыточного функционирования организаций комплекса при стопроцентной оплате потребителями жилищно-коммунальных услуг по экономически обоснованным тарифам и эффективной адресной помощи малообеспеченным семьям. При этом должно быть отменено перекрестное субсидирование, которое предполагает установление коммунальных тарифов на сравнительно низком уровне для таких категорий потребителей, как население, бюджетные учреждения и сельскохозяйственные предприятия за счет установления повышенных тарифов для промышленных предприятий. Переход на полную оплату населением жилищно-коммунальных услуг осуществлялся с 1994 г. по 2005 г. Постановлением Правительства РФ был утвержден федеральный стандарт уровня платежей граждан на 2005 г., равный 100 %. Регионы самостоятельно устанавливали уровень возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг. Так, при федеральном стандарте 100 % в среднем по России в 2008 г. этот показатель составил 88,5 % (при фактическом уровне платежей населения 95,4 %).

Таким образом, за период реформы система финансирования ЖКХ значительно трансформировалась, а именно, существенно возросла доля платежей населения (рис. 3).

Рисунок 3

**Федеральный и среднерегionalные стандарты
уровня возмещения населением затрат
по предоставлению жилищно-коммунальных услуг**



Источники: сборник «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2007 (<http://www.gks.ru/>); Сиваев С. Б. Реформа ЖКХ в 2003-2008 годах: извилистая дорога к рынку (<http://www.urbanecomics.ru/>); Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг. (<http://www.minregion.ru/>).

Из рис. 3 видно, что в 2006–2008 гг. снижаются темпы роста среднерегionalных стандартов уровня возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг. Это обусловлено тем, что с 1 января 2006 г. на федеральном уровне были установлены предельные индексы изменения тарифов на жилищно-

коммунальные услуги с целью сдерживания процессов инфляции в стране. Негативное влияние административного ограничения на рост тарифов при значительном росте цен на энергоносители (удельный вес затрат на энергоносители в структуре себестоимости жилищно-коммунальных услуг в 2008 г. составил более 50 %) не только ограничивает инвестиционные возможности организаций ЖКК, но и не обеспечивает покрытия их операционных затрат. На практике это приводит к возобновлению в ряде регионов бюджетного финансирования, что подчеркивает противоречивый характер преобразований в жилищно-коммунальной сфере и необоснованность принимаемых управленческих решений.

Таким образом, ЖКК остается одной из наиболее затратных сфер экономики. Несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию снижения количества убыточных организаций, финансовое состояние ЖКК в целом остается неудовлетворительным. Это обусловлено продолжающимся ростом суммарной задолженности предприятий комплекса, причины которого — неэффективность хозяйственной деятельности, несбалансированная тарифная политика и низкое качество планирования финансовых потребностей, ориентированного на краткосрочные результаты при отсутствии долгосрочных и среднесрочных планов.

До вступления в действие с 1 января 2006 г. Федерального закона №210-ФЗ от 30 декабря 2004 г. «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее Федеральный закон №210-ФЗ), формирование тарифа основывалось на затратных принципах, не стимулирующих организации к снижению себестоимости. Это объясняется тем, что тариф формировался по принципу «издержки плюс прибыль», причем прибыль определялась на основе установленного уровня рентабельности. Снижение себестоимости приводит к сокращению абсолютной величины включаемой в тариф прибыли, что противоречит интересам производителя.

В соответствии с Федеральным законом №210-ФЗ организации коммунального комплекса обязаны разрабатывать производственную и инвестиционную программы, и могут инициировать установление тарифа и надбавки к нему (инвестиционная составляющая в структуре тарифа) исходя из финансовых потребностей, необходимых для реализации этих программ, с учетом доступности услуги для конечного потребителя. Однако сложившиеся механизмы тарифного регулирования на основе предельных индексов роста тарифов для потребителей накладывают определенные ограничения на установление надбавки к тарифам.

Финансовые потребности организации коммунального комплекса — расчетные значения объема денежных средств от реализации товаров (оказания услуг) по тарифам и надбавкам, необходимого для выполнения производственной программы и (или) инвестиционной программы ОКК по развитию системы коммунальной инфраструктуры⁴.

При расчете финансовых потребностей определяется стоимость достижения поставленных целей.

⁴ Федеральный закон № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Выбор способов обеспечения финансовых потребностей ОКК по реализации ее инвестиционной программы осуществляется представительным органом муниципального образования исходя из:

1. Оценки доступности для потребителей товаров и услуг ОКК.

2. Оценки результатов реализации инвестиционной программы ОКК:

- для населения муниципального образования;
- для потребителей отдельных видов товаров и услуг на всей территории муниципального образования (части территории этого муниципального образования);
- для застройщиков, осуществляющих строительство и (или) реконструкцию зданий, строений, сооружений, иных объектов.

3. Установленных предельных индексов⁵.

Утверждению тарифов и надбавок предшествует процедура проверки доступности услуг ОКК для потребителей. Она производится на основе системы критериев, установленной органом местного самоуправления (органом регулирования). Если в структуре доходов населения доля платежей за жилищно-коммунальные услуги превышает установленные стандарты⁶, ОКК производит корректировку производственной программы в сторону уменьшения, с уточнением величины финансовых потребностей и значений тарифов. Затем вновь оценивается доступность услуг для потребителей.

Процедура корректировки должна осуществляться до тех пор, пока не будет найден баланс между финансовыми потребностями организации и приемлемостью тарифов для населения, а также приемлемостью дополнительной суммы адресных субсидий для малообеспеченного населения.

В случае, если величина инвестиционной надбавки к тарифу делает рассматриваемую услугу недоступной для потребителей, проводится корректировка инвестиционной программы. Орган местного самоуправления может подготовить предложения по частичному обеспечению финансовых потребностей ОКК за счет бюджетных средств.

Итерационный характер процесса утверждения тарифов и надбавок обуславливает необходимость разработки организациями нескольких вариантов расчета финансовых потребностей (оптимистического, пессимистического и наиболее вероятного) с целью повышения оперативности поиска компромисса и эффективности принятия управленческого решения. Расчет финансовых потребностей на многовариантной основе объясняется как наличием различных способов достижения приемлемого уровня целевых индикаторов, так и недостаточной точностью прогнозирования эффективности инвестиций.

В качестве информационной базы для прогнозирования финансовых потребностей могут использоваться: нормативы, среднеотраслевые фактические показатели прошлых периодов, средние ретроспективные показатели деятельности конкретного хозяйствующего субъекта, средние фактические показатели деятельности организации

⁵ Федеральный закон № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

⁶ Федеральный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи составляет 22 %.

прошлых периодов с учетом тенденций их изменения. В случае существенных перемен во внутренней и внешней средах организации прогноз финансовых потребностей не должен учитывать ретроспективной информации. Такой вариант прогнозирования финансовых потребностей «с нуля» основывается на экспертных оценках, инженерных, технологических и финансовых расчетах.

Выбор способа прогнозирования финансовых потребностей зависит от степени изменчивости внешней и внутренней среды хозяйствующего субъекта, степени достоверности исходной информации, квалификации персонала ОКК и органа регулирования.

В условиях рыночной трансформации организаций ЖКК для прогнозирования финансовых потребностей можно использовать метод затрат и прибыли и метод денежных потоков.

Метод затрат и прибыли является традиционным для организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, и широко применяется в России и за рубежом. Прогнозирование финансовых потребностей на затратных принципах воспринимается менеджерами организаций как наиболее обоснованное и справедливое, поскольку оно основано на том, что производитель должен возместить издержки и получить приемлемую прибыль. Этот метод имеет различные модификации в зависимости от способов определения состава затрат и расчета прибыли. В настоящее время наиболее актуален метод, основанный на управлении затратами и расчете прибыли исходя из потребностей в финансировании расходов из прибыли.

Метод денежных потоков получил наибольшее распространение в практике зарубежных фирм. При его использовании финансовые потребности рассчитываются путем прогнозирования финансовых потоков от операционной, инвестиционной и финансовой деятельности хозяйствующего субъекта. Этот метод позволяет более точно определить соотношение между поступлением и расходованием средств. Кроме того, его освоение дает возможность организациям ЖКК применять современные инструменты финансового менеджмента, более эффективные в условиях финансовых ограничений.

ЖКХ относится к классу больших сложных систем, характерной чертой развития которых является высокая степень неопределенности. В этой связи необходима разработка новых подходов к прогнозированию финансовых потребностей в условиях неопределенности на основе использования математических методов прогнозирования, позволяющих учитывать случайность исходных величин и получать не только точечные, но и интервальные оценки прогноза. Интервальное оценивание функциональных зависимостей дает возможность определять доверительные интервалы прогнозов, а учет неопределенности исходной информации повышает достоверность прогноза.

Переход жилищно-коммунальной сферы на режим самофинансирования в условиях неудовлетворительного финансового состояния организаций (несмотря на повышение доли платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг), дефицита государственных (муниципальных) финансовых ресурсов, ограничения интереса со стороны частного бизнеса обуславливает необходимость поиска эффективных инструментов, обеспечивающих мобилизацию внутренних резервов организаций.

Одним из эффективных методов контроля над результатами финансово-хозяйственной деятельности организаций ЖКХ является современный инструмент финансового менеджмента — бюджетирование.

Применение бюджетирования в жилищно-коммунальной сфере обусловлено тем, что традиционная система оперативного управления и планирования не отвечает требованиям рыночной экономики и имеет следующие недостатки:

- приоритетное до недавнего времени планирование деятельности основывалось на пассивном подходе и осуществлялось по принципу «от достигнутого» на базе фактически сложившихся тенденций и начиналось с планирования производства, а не с реализации услуг;

- значительное расхождение фактических и плановых показателей в результате отсутствия достоверной, точной и полной информации, которая используется на прогнозно-аналитической стадии процесса планирования. Это объясняется тем, что информационной базой планирования объемов реализации коммунальных услуг служат данные, предоставляемые планово-экономическим отделом, а не абонентской службой, которая должна исполнять функции службы маркетинга и сбыта;

- отсутствие пообъектного планирования мероприятий по ремонту и содержанию основных средств, основанного на принципе ранжирования объектов;

- преобладание затратного механизма ценообразования без учета реальной величины финансовых потребностей субъекта хозяйствования, что подчеркивает отсутствие финансового планирования;

- в процессе планирования не в полной мере используются показатели маржинального анализа, а основой определения цен (тарифов) до недавних пор являлись средние переменные, а не маржинальные (дополнительные) издержки⁷;

- невозможность разработки сценарных условий развития хозяйствующего субъекта с учетом внешних и внутренних факторов.

Широко внедряемая в практику зарубежных фирм система бюджетирования деятельности организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, позволит устранить недостатки традиционного подхода к планированию. В условиях российской экономики большинство специалистов, занимающихся практическим внедрением системы бюджетирования, отмечают улучшение важнейших показателей работы субъекта хозяйствования, поскольку при этом увеличивается годовой денежный поток, снижается дебиторская задолженность и потребность в кредитных ресурсах.

Расчеты, осуществляемые в процессе формирования сводного бюджета ОКК, позволят определить сумму денежных средств, необходимую для реализации поставленных целей, и источники поступления этих средств.

В целом бюджетирование направлено на повышение финансовой обоснованности управленческих решений и эффективности использования ресурсов субъекта хозяйствования, позволяет определять приоритетные направления инвестиционной политики и осуществлять финансовый контроль над деятельностью организаций ЖКХ с целью повышения их финансовой устойчивости и улучшения финансового состояния.

⁷ Чернышов Л. Н. Основы формирования эффективной тарифной политики в жилищно-коммунальном комплексе // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. — 2007. — №12 — С. 41-43.

При таком подходе тариф за предоставляемую услугу будет определяться не по принципу «издержки плюс», а как соотношение реальной величины финансовых потребностей организации и количества реализуемых ею услуг.

Разработанные бюджеты должны стать не только основой внутренней системы планирования и контроля, но и неотъемлемой частью тарифного регулирования. Именно на их базе регулирующие органы могут принимать решения о соответствии величины тарифа и надбавки финансовым потребностям организаций коммунального комплекса для реализации их производственных и инвестиционных программ.

Библиография

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. (с изменениями от 26.12.2005 г.) № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».
3. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года.
4. Гагарина, С. Н. Бюджетирование как инструмент планирования и современная технология управления в жилищно-коммунальной сфере // Вестник университета (Государственный университет управления). — М.: ГУУ, 2009. — № 16. — С. 158-161.
5. Гагарин, Ю. Е., Гагарина, С. Н. Современные технологии управления как инструмент повышения качества жилищно-коммунальных услуг // Труды регионального конкурса научных проектов в области гуманитарных наук. — Вып. 10. — Калуга: Изд-во АНО «Калужский научный центр», 2009. — С. 140-153.
6. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Мартусевич, Р. А., Сиваев, С. Б., Хомченко, Д. Ю. — М.: «Институт экономики города», 2006. — 244 с.
7. Состояние жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2008-2009 гг. / [Электронный ресурс]: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ. — Режим доступа: <http://www.minregion.ru/>, свободный.
8. Сиваев, С. Б. Реформа ЖКХ в 2003-2008 годах: извилистая дорога к рынку / [Электронный ресурс]: Официальный сайт фонда «Институт экономики города». — Режим доступа: <http://www.urbanecomics.ru/>, свободный.
9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.gks.ru/>, свободный.
10. Чернышов, Л. Н. Основы формирования эффективной тарифной политики в жилищно-коммунальном комплексе // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. — 2007. — №12 — С. 41-43.