

Гура Н.О.,

кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку та аудиту економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СИСТЕМА ФОРМУВАННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

У статті розкрито порядок формування тарифів на житлово-комунальні послуги, його особливості та недоліки і запропоновано шляхи його оптимізації. Визначено вплив системи формування тарифів на побудову обліку.

The article reveals the procedure of forming tariffs for housing and communal services and determines the influence of the system of forming tariffs on accounting build-up.

Виробництво товарів (робіт, послуг) за усіх суспільно-економічних формацій характеризується такими економічними категоріями, як витрати виробництва і вартість цих товарів (це уречевлена в товарі праця людини¹); грошовим вираженням вартості є ціна товару, а витрат виробництва — собівартість. Різновидом ціни є тарифи на окремі види продукції та послуг.

Тарифи² — поширена форма визначення ціни на послуги (продукцію) виробничого й особистого споживання. Вони зазвичай встановлюються на послуги транспорту, зв'язку, житлово-комунальні послуги тощо і зазнають менших коливань, ніж ціни в ринковій економіці.

Встановлення тарифів у галузі житлово-комунального господарства (ЖКГ) має певні особливості й суттєво впливає на ефективність діяльності підприємств галузі та на побудову бухгалтерського обліку. На сьогодні тарифи на житлово-комунальні послуги (ЖКП) є регульованими і не відшкодовують витрат на їхнє виробництво.

Політика радянської держави у сфері ціноутворення передбачала певну непропорційність цін і невідповідність цін і тарифів витратам. Наприклад, за порівняно низьких цін на деревину були дуже високі ціни на виготовлені з неї меблі. На досить низькому рівні утримували ціни на продукти харчування і предмети першої необхідності, при цьому у багато разів підвищували ціни на так звані предмети розкоші — автомобілі, килими, кришталь, коштовності. Метою такої системи ціноутворення було забезпечення кращих умов для бідніших верств населення, що мало свої позитивні сторони. Однією із важливих складових такої політики був низький рівень тарифів на житло і комунальні послуги; при цьому витрати підприємств ЖКГ покривалися дотаціями з бюджету й іншими видами державної допомоги.

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Том 1.— М.—Л.: Гос. изд-во, 1930. — 621 с.

² Економічна енциклопедія. — К.: Вид. центр "Академія", 2000. — Т. 2. — С. 549.

З переходом до ринкової економіки необхідно поступово довести тарифи до рівня, який би забезпечував відшкодування витрат підприємств ЖКГ. Але економічні негаразди в країні поки що унеможливають розв'язання цієї проблеми, зважаючи на недостатній рівень доходів населення. Одна із особливостей житлово-комунальних послуг полягає у можливості користуватися ними без оплати, якщо не вживаються суттєві санкції до неплатників, як це мало місце у нас останніми роками. Через ці причини житлово-комунальне господарство опинилось у скрутному становищі — тарифи недостатні, при цьому оплата від населення надходить не в повному обсязі. Тому наукове розроблення питань, пов'язаних з особливостями ціноутворення та його оптимізацією у ЖКГ, є досить важливим.

Питанням ціноутворення в галузі житлово-комунального господарства присвячені аналітичні огляди відповідних фірм^{3,4}, доповіді відповідальних працівників Міністерства будівництва та житлово-комунального господарства України, праці С.С. Дезика, Н.О. Гури. Але історичні аспекти формування тарифів і вплив чинної системи ціноутворення на побудову бухгалтерського обліку майже не розглядалися.

Мета статті — розкрити особливості ціноутворення у ЖКГ та історію його становлення, порядок формування тарифів і шляхи його оптимізації, вплив системи ціноутворення на побудову бухгалтерського обліку.

Залежно від порядку затвердження цін і тарифів житлово-комунальні послуги поділяють на три групи⁵:

перша — комунальні послуги з постачання електроенергії та природного газу, тарифи на які затверджуються центральними органами управління;

друга — послуги, тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування, а саме з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій, централізованого постачання холодної та гарячої води, водовідведення, централізованого опалення, прибирання, вивезення і знешкодження побутових відходів;

третья — ЖКП, ціни і тарифи на які визначаються договором.

Порядок формування тарифів на ЖКП має сьогодні низку характерних особливостей.

Тарифи не відшкодовують витрат підприємств ЖКГ; рівень відшкодування становить 70—80 %⁶. Зокрема рівень відшкодування населенням фактичної вартості послуг на базових підприємствах регіонів у 2003 році становив від 23 до 98 % у підгалузях водопостачання й водовідведення, від 50 до 92 % у підгалузі теплопостачан-

³ Історія тарифної політики в Україні. Аналітичний огляд № 2. — К.: ПАДКО/ Агентство США з міжнародного розвитку, 2001.

⁴ Ключевые аспекты реформы тарифов городского водного хозяйства в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. — ОЕСД, 2003.

⁵ Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24.06.2004 року №1875-IV.

⁶ Семчук Г.М. “Дні уряду” — про будні комунальників // Міське господарство України. — 2003. — № 4. — С. 4—6.

ня; квартирна плата (плата за утримання житла) відшкодовувала витрати підприємств з обслуговування житла на 45—98 % (в окремих областях на 100 %).

Тарифи мають затратний характер, бо їхній рівень встановлюється виходячи з фактичних витрат на виробництво житлово-комунальних послуг в окремих регіонах при недостатності приладів вимірювання фактично спожитих послуг, тому:

- чинна система ціноутворення не стимулює до ресурсозбереження як підприємства ЖКГ, так і споживачів;

- має місце значна диференціація тарифів залежно від місцевих умов, яка не завжди економічно обґрунтована. Так, в областях України у I півріччі 2004 року, за даними Держжитлокомунгоспу України, мінімальні й максимальні значення тарифів на одну гікалорію тепла та на один кубічний метр води і стічних вод у 3—5 разів відрізнялися від середнього значення, тарифи квартирної плати відрізнялись у 2—3 рази.

Широко використовується перехресне субсидування населення за рахунок встановлення завищених тарифів для підприємств і організацій. Так, тариф на послуги з тепlopостачання для підприємств у середньому в Україні майже в 2,5 рази вищий, ніж для населення, на послуги з водопостачання — приблизно в 5 разів, на послуги з водовідведення — у 7 разів.

Тарифи на ЖКП виконують соціальну функцію: наявність пільгових категорій населення, субсидій малозабезпеченим громадянам, занижений рівень тарифів, який має покриватися державною дотацією, — усе це передбачає покриття частини витрат підприємств ЖКГ із бюджету; оскільки фінансування з бюджету надходить несвоєчасно і не в повному обсязі, підприємства ЖКГ фактично виконують функцію соціальних служб.

У тарифах практично не враховується якість житлово-комунальних послуг.

Тарифи затверджують місцеві органи влади, нормативи й методичні рекомендації центральних органів управління житлово-комунальним господарством мають здебільшого рекомендаційний характер, тому є певна складність у затвердженні тарифів.

У більшості випадків при встановленні тарифів не передбачається можливість подальшого розвитку підприємств, у тарифи практично не закладаються витрати на капітальний ремонт і модернізацію основних засобів, особливо у житловому господарстві.

Практично відсутній механізм коригування тарифів, що тим паче необхідно за наявного рівня інфляції.

Є певні проблеми при розщепленні платежів за окремі комунальні послуги, зокрема за постачання і водовідведення гарячої води та за її підігрівання.

Недостатньо визначено методологію калькулювання витрат, наявний високий рівень податків у складі тарифу, створюються певні законодавчі перепони для запровадження прогресивних систем встановлення тарифів.

Варто зазначити, що, з одного боку, тарифи на житлово-комунальні послуги не забезпечують підприємствам ЖКГ можливості функціонувати у режимі са-

моокупності й відновлення основних засобів, з другого боку, недостатньо стимулюють ці підприємства до зниження питомих витрат.

Історично система ціноутворення на ЖКП розвивалася так. Термін “квартирна плата” було введено в СРСР у 1926 році^{7,8}; він передбачав оплату витрат на обслуговування житла, до яких належали витрати на утримання місць загального користування і прибудинкової території, на утримання апарату управління житлово-експлуатаційної організації тощо. Максимальний розмір квартплати для робітників і службовців становив 1 крб. 32 коп. Після грошової реформи ця сума становила 13,2 коп., і такий тариф зберігався до 90-х років.

Розмір квартирної плати залежав від кількості мешканців, їхньої заробітної плати і роду діяльності, площі житлового приміщення і рівня його впорядкованості. Зниження ставок квартирної плати відбувалося за віддаленість житла (до 10 %), відсутність основних елементів благоустрою (електрики, водопроводу, каналізації — 5—10 % за кожний), за темні, вологі, підвальні приміщення тощо. Підвищували ставки за наявність ванни, газової плити, гарячої води — до 10 %.

Вже у 60-ті роки ставка квартирної плати 13,2 коп. за 1 м² втратила своє економічне підґрунтя, бо не відшкодовувала витрат виробників. Так само формувалися тарифи на оплату комунальних послуг. Загальний розмір витрат на оплату ЖКП становив 2—3 % від бюджету родини⁹.

У 90-ті роки складність перехідного періоду в економіці України спричинила зменшення бюджетного фінансування в частині дотацій і фінансування капітальних вкладень, що призвело до високого ступеня зношування мереж водо-, теплозабезпечення, каналізації тощо та до пов’язаного з цим підвищення витрат на їхнє обслуговування. Зважаючи на складне економічне становище в державі, затримки з виплатою заробітної плати, у 90-ті роки було скасовано пеню за прострочення оплати житлово-комунальних послуг, не застосовувалися санкції до боржників.

У 1994—1995 роках тарифи на житлово-комунальні послуги було підвищено таким чином, щоб відшкодування витрат становило 80 %, але постійне зростання витрат підприємств ЖКГ, зокрема на енергоносії, знижувало рівень відшкодування. За рахунок інфляції, підвищення цін на енергоносії (витрати на які в окремих підгалузях ЖКГ становлять понад 50 % усіх витрат) та матеріали, збільшення мінімальної заробітної плати і нарахувань на фонд оплати праці рівень самоокупності тарифів на житлово-комунальні послуги низився до 60 % на 1 січня 2000 року.

Водночас багато малозабезпечених сімей стали неспроможними сплачувати послуги за новими тарифами, тому 1995 року було запроваджено програму житлових субсидій. Це дало змогу підвищити рівень оплати ЖКП, бо сім’ї, які отримували субсидії, вносили оплату своєчасно і в повному обсязі, а також низити

⁷ Глухов А.С., Чибриков Г.Н. Справочник бухгалтера домоуправления.— М.: Издательство Министерства коммунального хозяйства РСФСР, 1960. — 203 с.

⁸ Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 256 с.

⁹ Історія тарифної політики в Україні. Аналітичний огляд № 2. — К.: ПАДКО / Агентство США з міжнародного розвитку, 2001.

навантаження на бюджет за рахунок істотного зменшення дотування заможних платників — у 1999 році навантаження на бюджет знизилося на 2 млрд грн¹⁰. Але запровадження нових видів цільового державного фінансування підприємств ЖКГ призвело до ускладнення бухгалтерського обліку.

У 1997—1998 роках право на встановлення тарифів на комунальні послуги було передане виконавчим органам місцевого самоврядування, а плату за житло і граничні розміри відшкодування комунальних послуг встановлювали облдержадміністрації. Це призвело до істотного зростання тарифів на комунальні послуги в окремих регіонах при незмінних ставках квартирної плати. На сьогодні цей термін трохи втратив свій зміст, і для приватизованих квартир частіше вживаються терміни “плата за утримання будинків” або “відшкодування експлуатаційних витрат”. Ставки квартирної плати було підвищено тільки у 2000 році і до кінця 2006 року їх залишали незмінними при постійному зростанні витрат житлових організацій.

Ситуація з тарифами квартирної плати (плати за утримання житла) є чи не найскладнішою. За рахунок квартирної плати відшкодовуються не лише витрати житлових організацій на прибирання, обслуговування, поточний ремонт житлових будинків, управління будинками і самою житловою організацією, а й оплачуються послуги інших підприємств — із санітарної очистки, обслуговування ліфтів, протипожежної охорони тощо. Затверджений тариф не відшкодовує витрат житлових організацій і не оплачується споживачами повністю, тому зростає кредиторська заборгованість житлових організацій перед підприємствами із санітарної очистки тощо. З часом тарифи на послуги підприємств санітарної очистки й обслуговування ліфтів збільшуються, а квартирна плата, за рахунок якої вони відшкодовуються, залишається незмінною; при цьому зростають власні витрати житлових організацій (зокрема за рахунок підвищення рівня мінімальної заробітної плати, зростання вартості енергоносіїв). Тобто має місце одна із багатьох парадоксальних ситуацій у галузі, коли рівень тарифу залишається незмінним при зростанні його складових.

За даними фінансової і статистичної звітності підприємств ЖКГ, у 2005 році перевищення витрат над прибутками у них становило понад 10 %, при тому, що реальні витрати мають бути вищими, але коштів не вистачає, тому зростає кредиторська заборгованість. У свою чергу, реально отримані прибутки нижчі, ніж відображено у звітності за принципом нарахування, через високу дебіторську заборгованість (передусім населення), яка дорівнює сумі прибутків підприємств ЖКГ за 6—9 місяців.

При зростанні цін на всі інші товари і послуги в країні утримання тарифів на житлово-комунальні послуги на незмінному рівні не відповідає реаліям ринкової економіки. Якщо місцеві органи влади не затверджують економічно обґрунтова-

¹⁰ Історія тарифної політики в Україні. Аналітичний огляд № 2. — К.: ПАДКО / Агентство США з міжнародного розвитку, 2001.

них тарифів на ЖКП, вони повинні відшкодувати різницю в тарифах за рахунок власних коштів. Рівень бюджетної допомоги підприємствам ЖКГ знижується, у структурі їхніх доходів дотації становлять близько 1%, субсидії — близько 2% і відшкодування пілг — близько 5%. Але прийнята державою політика у частині зменшення дотацій підприємствам ЖКГ при одночасному субсидуванні малозабезпечених громадян є соціально справедливішою, що дає змогу поступово доводити тариф на ЖКП до повного відшкодування витрат з оплатою забезпеченими громадянами повного тарифу, а малозабезпеченими — частини тарифу.

Одним із шляхів розв'язання проблеми ціноутворення у ЖКГ є застосування прогресивного порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги. На сьогодні використовуються дві системи встановлення тарифів на ЖКП:

— переважно застосовується схема “витрати плюс” (cost plus), або “витрати плюс рентабельність”, коли встановлюється граничний рівень рентабельності (відношення прибутку до витрат); іноді виокремлюють метод встановлення фіксованих тарифів, але він ґрунтується на згаданій схемі;

— прогресивною є методика фіксування граничних цін (price cap) — така система на сьогодні з усіх країн СНД запроваджена тільки в Україні, до певної міри в Молдові¹¹; у підгалузі водопостачання згідно із Порядком¹² до складу тарифу введено інвестиційну складову і запроваджено механізм коригування тарифу.

За першою схемою тариф затверджується у розмірі витрат на одиницю наданих послуг із додаванням відповідного відсотка рентабельності витрат.

За методикою фіксування граничних цін при складанні калькуляції визначається не лише повна собівартість калькуляційної одиниці, а й питома вага кожної статті витрат — витрати електроенергії на калькуляційну одиницю, витрати заробітної плати й інші. Наприклад, визначена собівартість 1м³ води умовно становила 1 грн, з них 0,3 грн — витрати на електроенергію, 0,2 грн — заробітна плата тощо. Зауважимо, що за такого розрахунку враховуються і витрати з податку на прибуток у складі собівартості.

Далі в тариф закладається інвестиційна складова, наприклад, 0,4 грн, тобто та частина чистого прибутку, яка буде спрямована на оновлення основних засобів і розвиток підгалузі. Ця величина залишається незмінною протягом терміну дії тарифу, для чого передбачено коригування тарифів при зміні його складових. Наприклад, якщо зросли тарифи на електроенергію до 0,45 грн на 1м³, тариф підвищується з 1,4 грн до 1,65 грн, якщо запроваджено прогресивні технології і витрати зменшилися — відповідно зменшується тариф.

За рубежем поширена практика коригування тарифів, коли тариф встановлюється на певний період, перед закінченням терміну його дії незалежними організаціями проводяться ретельні тарифні дослідження, нерідко з урахуванням думки гро-

¹¹ Ключевые аспекты реформы тарифов городского водного хозяйства в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. — ОЕСД, 2003.

¹² Порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, затверджений наказом Держбуду України від 27.06.2001 року №13.

мадськості, з метою встановлення нового обґрунтованого тарифу¹³. Процес дослідження і прийняття рішення досить тривалий — до одного року в Чилі, до трьох — у Великобританії. У Франції встановлений тариф автоматично коригують протягом усього терміну його дії за узгодженою тарифною формулою, яка враховує можливі зміни розміру складових витрат, ставок оподаткування тощо.

Запровадження розглянутих тарифів у окремих областях дає безсумнівний економічний ефект, навіть у частині зростання платежів населення.

Аналіз розвитку системи формування тарифів на ЖКП та її особливостей дає змогу сказати, що основними шляхами оптимізації цієї системи є запровадження прогресивних методик формування тарифів і дієвих механізмів коригування тарифів, диференціація тарифів (залежно від якості наданих послуг, від часу року й доби, від елітності й місцезнаходження будинку), вилучення соціальної функції тарифів на ЖКП, удосконалення нормативної бази формування тарифів. Одночасно необхідні оптимізація витрат підприємств ЖКГ, зменшення непродуктивних витрат, зокрема шляхом створення конкурентного середовища, застосування сучасних ресурсозбережних технологій, встановлення приладів обліку витрачання води і тепла тощо.

Взаємний вплив мають система формування тарифів і побудова обліку. Удосконалення обліку, зокрема податкового, дасть змогу вилучити зі складу собівартості економічно необґрунтовані витрати, зменшити податковий тиск у галузі, розробити методики калькулювання не лише виробничої, а й повної собівартості житлово-комунальних послуг, що необхідно для затвердження оптимальних тарифів.

Удосконалення методик калькулювання допоможе підвищити обґрунтованість тарифів на ЖКП. Зокрема сумніви викликає внесення до тарифу таких інших операційних витрат, як сумнівні борги, визнані штрафи, пені, неустойки, витрати на соціально-культурні заходи, які за сучасної методології бухгалтерського обліку вносяться до витрат підприємств і зменшують їхній прибуток у бухгалтерському обліку. Але оподатковуваний прибуток при цьому не зменшується, тариф затверджують з урахуванням обмеженого рівня рентабельності, а зазначені витрати становлять незначну частку — інші операційні витрати становлять близько 10 % усіх витрат, зокрема витрати на утримання об'єктів соціальної сфери — від 0 до 0,5 %, списана безнадійна заборгованість — близько 1 %, а резерву сумнівних боргів підприємства ЖКГ у більшості своїй не створюють і до розрахунків тарифу не вносять (це логічно, бо внесення сумнівних боргів до тарифу на ЖКП змусило б акуратних платників покривати борги неплатників). Це проблема бухгалтерського обліку, оскільки створення резерву сумнівних боргів за міжнародними й національними стандартами бухгалтерського обліку є обов'язковим, але для підприємств із регульованими тарифами, як зазначалося, це не завжди доцільно. Тому Законом України “Про Державний бюджет України на

¹³ Історія тарифної політики в Україні. Аналітичний огляд № 2. — К.: ПАДКО/ Агентство США з міжнародного розвитку, 2001.

2006 рік” визначено, що порядок нарахування резерву сумнівних боргів та їх списання для підприємств державного сектору економіки повинен визначатися тільки за рішенням уповноважених органів управління. Одним із підходів до вирішення цього питання, з урахуванням бухгалтерських стандартів і реалій вітчизняної економіки, було б віднесення до резерву тільки тих боргів, щодо яких є звернення до суду і які вилучені з валового доходу в податковому обліку.

Водночас система встановлення тарифів впливає на особливості калькулювання витрат і на відображення в обліку різних складових тарифів і фінансування, що надається понад тариф. Так, поява нових видів цільового фінансування призводить до розширення складу об'єктів бухгалтерського обліку, щодо кожного з яких існують певні особливості визнання, оподаткування й відображення в обліку. Так, субсидії і пільги визнаються прибутком у бухгалтерському обліку у момент нарахування, а в податковому — у момент отримання і оподатковуються ПДВ, дотації визнаються у момент отримання, і не оподатковуються ПДВ, цільове фінансування понад тариф (на підготовку до зими, на ремонт тощо) у податковому обліку не повинно відображатися. Облік для підприємств ЖКГ ускладнюється ще й тим, що і в податковому обліку, і в бухгалтерському в період його реформування існує багато невизначених питань щодо відображення згаданих платежів.

Складним питанням для житлових організацій є відображення в обліку витрат на обслуговування внутрішньобудинкових систем у тих регіонах, де їх внесено до тарифу на послуги водо-, теплопостачання тощо, а житлові організації отримують відшкодування у розмірі визначеного відсотка. До тарифу не внесено витрат на амортизацію житлових будинків і об'єктів зовнішнього благоустрою, яка у податковому обліку не нараховується, а в бухгалтерському нараховується окремо від інших основних засобів; не внесено також витрат на капітальний ремонт житлових будинків, фінансування якого здійснюється за рахунок надходжень із бюджету або додаткових зборів із мешканців. Тому можна визначити такі основні напрями впливу системи ціноутворення на побудову обліку в ЖКГ:

- недостатній розмір тарифу й отримання при цьому цільового фінансування понад тариф;
- отримання у складі тарифу не лише платежів від населення, а й субсидій і пільг із бюджету;
- різний порядок внесення у доходи й обкладання ПДВ згаданих видів фінансування;
- особливості відображення в обліку витрат на обслуговування внутрішньобудинкових систем, специфічних об'єктів основних засобів.

Отже, у результаті дослідження системи формування тарифів на житлово-комунальні послуги запропоновано шляхи оптимізації системи ціноутворення, які дадуть змогу знизити витрати підприємств ЖКГ, підвищити ефективність їхньої діяльності й позитивний вплив даних бухгалтерського обліку на управління підприємствами галузі. Подальшим розвитком досліджень у цьому напрямку є розроблення питань методології обліку специфічних складових тарифів на ЖКП.