

*Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Особливості розрахунку компенсації за безкоштовний проїзд пільгових категорій громадян на підприємствах пасажирського автотранспорту [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. – Т. 15. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – С. 76-83.*

УДК 656.13

*Слободяник Ю.Б.*

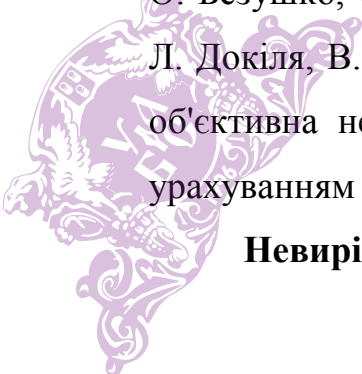
*Українська академія банківської справи Національного банку України*

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗРАХУНКУ КОМПЕНСАЦІЙ ЗА БЕЗКОШТОВНИЙ ПРОЇЗД ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН НА ПІДПРИЄМСТВАХ ПАСАЖИРСЬКОГО АВТОТРАНСПОРТУ**

**Постановка проблеми.** Частиною заходів щодо стимулювання розвитку транспортної галузі є державна фінансова підтримка стабільної роботи підприємств пасажирського автотранспорту. На сучасному етапі вона виявляється в наданні автотранспортним підприємствам субвенцій з бюджету на компенсування вартості безплатного проїзду пільгових категорій населення. Але виникає проблема оптимізації розподілу обмежених бюджетних коштів між перевізниками та відповідності субвенцій реальним обсягам виконаних послуг.

**Аналіз останніх публікацій.** Проблеми розрахунку та обліку компенсацій за безкоштовний проїзд пільгових категорій громадян знайшли своє відображення в роботах українських та російських фахівців: О. Безушко, Є. Білокобили, Н. Босняк, В. Вербицької, Ю. Деречинського, Л. Докіля, В. Малікова, А. Редзюка, Є. Сича, В. Штанова та ін. Але існує об'єктивна необхідність подальшого дослідження зазначених проблем з урахуванням досвіду розвинених країн.

**Невирішені раніше частини проблеми.** За часів СРСР

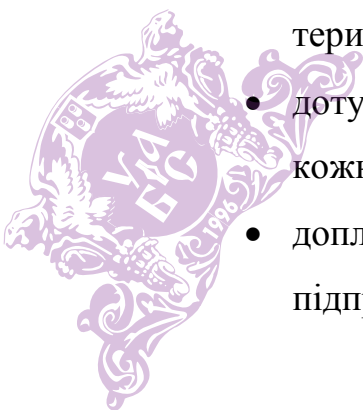


підприємствам пасажирського автомобільного транспорту з бюджету надавалася компенсація збитків від діяльності. Проводилася вона за рахунок прибутків, одержаних вантажними автопідприємствами, тобто на рівні держави відбувався перерозподіл коштів між прибутковими та збитковими організаціями таким чином, що всі вони ставали прибутковими. Така система застосовувалася до 1998 року. Але внаслідок загальних прорахунків в економічній сфері та неефективної державної політики в галузі пасажирського автотранспорту зокрема, бюджетна підтримка обмежилася лише компенсацією за безкоштовний проїзд пільгових категорій населення. Загальна ситуація, що склалася у сфері пасажирських перевезень, потребує перегляду підходів до розрахунків такої компенсації зокрема та до державного фінансування соціально значимої галузі в цілому.

**Мета статті** полягає у наступному: проаналізувати досвід розвинутих країн з питань фінансування громадського автотранспорту, дослідити основні проблеми надання субвенцій українським перевізникам та намітити можливі шляхи розв'язання зазначених проблем з урахуванням специфіки розвитку вітчизняного ринку пасажирських автотранспортних перевезень.

**Основний матеріал.** Аналіз форм фінансування пасажирського автотранспорту в розвинутих країнах дозволяє виокремити наступні методи, що застосовуються:

- дотування виконаного кілометра пробігу;
- дотування за виконані обсяги пасажирських перевезень;
- дотування у вигляді доплати, яка залежить від охоплення території та щільності населення;
- дотування залежно від розміру зібраної виручки, тобто доплата на кожний проданий квиток;
- доплата не залежить від поточних результатів діяльності підприємства.



На сучасному етапі економічно розвинені країни практично відмовилися від надання права безоплатного проїзду окремим категоріям громадян, оскільки така система пільг визнана нежиттєздатною та такою, що не відповідає цілям політики соціального захисту населення.

В деяких країнах використовуються знижки з ціни автопослуги для окремих категорій населення або надання пільг в окремі години. Наприклад, в США застосовується знижка вартості квитка на проїзд для людей похилого віку за виключенням годин "пік", що дозволяє більш рівномірно використовувати транспортні потужності.

Що стосується України, то сьогодні існує декілька підходів до обчислення розмірів компенсації, але жоден з них не можна назвати реальним, а тим більше ефективним. Від цього втрачають як перевізники, так і бюджет.

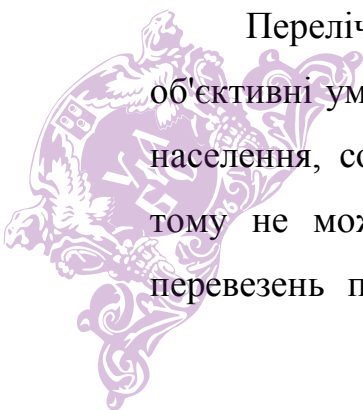
1. Розмір компенсації був визначений в попередні роки залежно від виконаної транспортної роботи. В наступні роки він коригується в бік зростання (або зменшення) залежно від запланованих обсягів роботи.

2. Визначається сума компенсації на кожного громадянина на рік. Обчислення загальної суми компенсацій підприємствам пасажирського транспорту провадиться пропорційно чисельності пільгових категорій в районі, який обслуговує кожне окреме підприємство.

3. Компенсації розподіляються пропорційно збиткам, які отримали перевізники в минулому звітному періоді.

4. Розмір компенсації визначається від кількості перевезених пасажирів, що сплатили за квиток. Чим більше платних пасажирів – тим більше компенсація.

Перелічені різновиди обчислення компенсацій не враховують об'єктивні умови ринку транспортних перевезень (транспортну активність населення, собівартість перевезень, життєвий рівень населення тощо), а тому не можуть бути оптимальними. До того ж визначення обсягів перевезень платних і безплатних пасажирів у транспортній рухомості

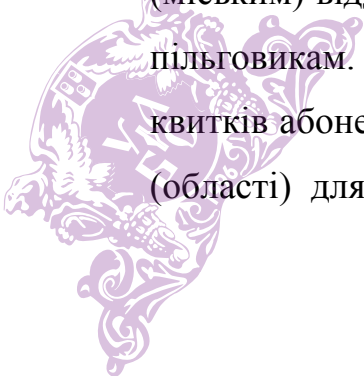


(мобільності) громадян, які мають право безкоштовного проїзду у громадському транспорті, – це "експертне" визначення коефіцієнта співвідношення кількості платних і безплатних пасажирів у загальному обсязі перевезень пасажирів. Крім цього, повне ігнорування у розрахунках безбілетних пасажирів (так званих "зайців"), частка яких в міських автобусних перевезеннях за деякими підрахунками становить близько 10 % [1].

Різноманіття підходів до визначення суми, яку потрібно компенсувати з бюджету кожному окремому суб'єкту господарювання, визначається обмеженістю фінансових ресурсів та їх нестачею. Адже жодна з цих методик не є законодавчо закріпленою і має характер прагнення пояснити неефективний розподіл бюджетних коштів.

Для отримання достовірної інформації про мобільність пільгових категорій населення в умовах відсутності автоматизованих систем збору плати за проїзд із використанням смарт-карток (в т.ч. – пільгових), виникає проблема визначення фактичної кількості поїздок, які здійснюють пільгові категорії громадян.

За ініціативою пасажирських АТП вносились пропозиції щодо механізмів обліку обсягів перевезень пільгових категорій громадян і розрахунків за них. В 1997 р. ВАТ "Львівавтотранс" разом із МКП "Львівелектротранс" запропонували Львівській облдержадміністрації так званий "вексельний варіант". Облік передбачалося здійснювати за допомогою спеціальних абонементів, які мають ступені захисту від підробки і розрізняються кольором залежно від виду перевезень (міські, приміські та міжміські). Абонементи призначалися для передачі районним (міським) відділам соціального захисту населення з наступною видачею їх пільговикам. Після обороту в автобусах й урахування в листах обліку квитків абонементи повинні були пред'являтися фінансовим органам міста (області) для погашення коштами для перевізників. Передбачалося, що



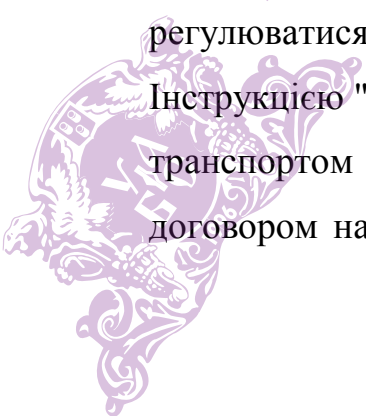
кількість поїздок на квартал одного пільговика повинна бути розрахована відповідно до суми виділених коштів на компенсацію.

В 1999 р. асоціація "Кривбасавтотранс" запропонувала механізм обліку обсягів пасажироперевезень пільгових категорій населення на міських маршрутах і порядок відшкодування проїзду пільговиків за спеціальною та службовою ознаками, який базується на застосуванні відривних квитків. Вони мають захист, належать до бланків суворої звітності й характеризуються тим, що носять адресну спрямованість щодо пільгових категорій громадян. В кінці звітного періоду перевізник пред'являє фінансовому управлінню міста рахунок із додаванням до нього використаних квитків для проведення розрахунку за проїзд пільгових категорій громадян.

Варіант Дергачівського автопідприємства 16351 передбачав механізм застосування конвертованого купона, який є документом суворої звітності, дає право одноразової поїздки в автобусах всіх форм власності [1].

Однак апробація вищезазначених механізмів не була проведена. Невирішеність питання компенсації втрат від безкоштовного перевезення пільгових категорій населення мотивує перевізників на пошук різних способів і методів, спрямованих на обмеження перевезень пільгових категорій громадян у приміському сполученні (наприклад, перевозити їх тільки один раз на тиждень). Такі прийоми суперечать чинному законодавству щодо гарантій доступу до громадського транспорту.

Якщо розглядати ситуацію з компенсаціями безкоштовного проїзду пільгових категорій населення з юридичної точки зору, то вона повинна регулюватися Законом України "Про автомобільний транспорт", Інструкцією "Про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах", затвердженою наказом Мінстату України, та договором на замовлення соціально значущих послуг між перевізниками





та органами державного управління, тобто носити характер контрактного фінансування [2, 3].

Згідно з зазначеними нормативними актами визначається кількість пільговиків за формулою (1), яка потім помножується на діючий на цьому підприємстві тариф. Добуток і є вартістю проїзду пільговиків, яку держава повинна компенсувати підприємству-перевізнику на підставі чинного законодавства.

$$Q_{\text{безпл.}} = Q_{\text{платн.}} \cdot K, \quad (1)$$

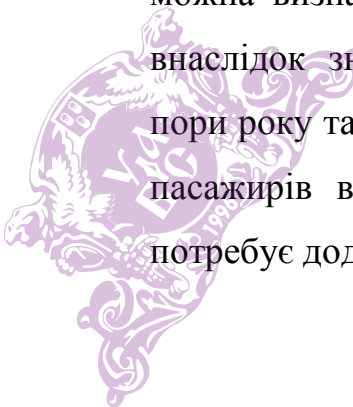
де  $Q_{\text{безпл.}}$  – кількість безплатних пасажирів, тис. чол.;

$Q_{\text{платн.}}$  – кількість платних пасажирів, тис. чол.;

$K$  – коефіцієнт співвідношення кількості безплатних та платних пасажирів в загальному обсязі перевезень пасажирів для підприємств громадського транспорту.

Коефіцієнт  $K$  визначається на підставі зазначеної нами Інструкції окремо для міських перевезень в обласному та республіканському центрах ( $K_1$ ), для міських перевезень ( $K_2$ ) та для приміських перевезень ( $K_3$ ). Розрахунок цих коефіцієнтів покладено на регіональні управління статистики [3]. Також зазначається, що підприємства можуть самі встановлювати коефіцієнт співвідношення кількості безплатних та платних пасажирів в загальному їх обсязі, але такий самостійно визначений коефіцієнт не може перевищувати офіційно встановлений.

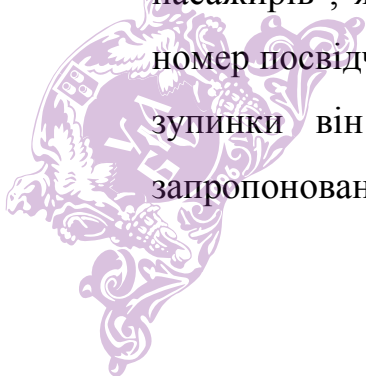
Реальне співвідношення кількості безплатних та платних пасажирів можна визначити лише за допомогою обстеження пасажиропотоку. Але внаслідок значного коливання пасажиропотоку протягом доби, тижня, пори року такий спосіб визначення співвідношення платних та безплатних пасажирів в загальній їх кількості виявляється достатньо складним і потребує додаткових фінансових та трудовитрат.



Отже, реальність розміру компенсації залежить від правильності обчислення зазначених нами коефіцієнтів.

Деякі фахівці вважають, що проблему компенсацій безкоштовного перевезення пільгових категорій населення можна вирішити шляхом запровадження адресної допомоги соціально незахищеним категоріям населення. Таким чином можна вирішити проблеми зняття з АТП соціального тягаря, але з'являться проблеми розподілу коштів адресної допомоги між пільговиками в умовах недостатності фінансових ресурсів бюджету. До того ж, цей захід не вирішить фінансові проблеми АТП в повному обсязі. Так, постановою КМУ від 02.03.2002 № 253 була затверджена Стратегія заміни системи пільг на адресну грошову дотацію населенню, а постановою від 04.03.2002 № 256 – Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів із виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету. У частині "визначення та затвердження соціально й економічно обґрунтованих розрахункових норм споживання послуг громадського транспорту на пільгових підставах (з розрахунку на одну особу)" виконання постанов уряду призупинено. Мотив – акції протесту з боку пільгових категорій громадян і фінансові обмеження бюджету щодо рівня субвенції.

В червні 2005 року Сумська районна державна адміністрація зробила спробу змінити механізм розрахунку кількості перевезених громадян, що користуються пільгами на проїзд в громадському транспорті. Перевізникам, що обслуговують приміські маршрути Сумського району, було запропоновано вести "Книгу обліку перевезень пільгової категорії пасажирів", яка містить в собі дату, час здійснення перевезення, серію і номер посвідчення, прізвище, ім'я, по батькові пільговика, від якої і до якої зупинки він їде, підпис пільговика. Заповнювати цю Книгу було запропоновано водію. Компенсацію за безкоштовний проїзд пільгових



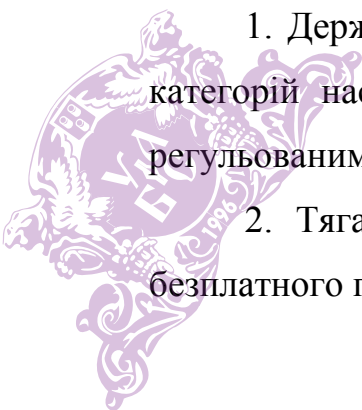
категорій населення передбачалося розподіляти між перевізниками на підставі даних, занесених до зазначеної Книги.

Але замінити існуючий механізм розрахунку кількості пільговиків на практиці виявилось досить складно. До того ж постала низка проблем, які неможливо розв'язати в межах діючого законодавства. По-перше, не всі перевізники погодилися вести таку Книгу, мотивуючи свою відмову тим, що внесення до обов'язків водія ведення Книги порушує законодавчі вимоги до забезпечення дотримання затвердженого графіку руху автобусу та безпеки перевезень пасажирів, оскільки заповнення запропонованих даних забирає багато часу (близько 100 записів на рейс в один кінець). По-друге, під час звіряння зроблених деякими перевізниками записів виявилось, що майже 80 % пільговиків є мешканцями міста Суми, а не Сумського району. Проте компенсувати перевізникам передбачалося лише вартість проїзду районних пільговиків відповідно до підпорядкованості бюджету. По-третє, виявилось, що достатньо велика кількість пільговиків користується підробленими посвідченнями, в тому числі посвідченнями вже померлих осіб.

Таким чином, такий спосіб коригування розрахунку кількості пільговиків виявився невдалим, оскільки викрив багато проблем, які неможливо швидко розв'язати. Зазначимо лише, що застосування коефіцієнта, хоч і є недосконалим, але вирішує проблему співвідношення міських та районних пільговиків в загальній їх кількості та не викликає великих складностей при розрахунку та контролі за його правильністю.

**Висновки.** Аналіз ситуації, що склалася з компенсаціями на сьогоднішній день, дозволяє зробити наступні висновки:

1. Держава не спроможна забезпечити безплатний проїзд пільгових категорій населення в повному обсязі за існуючими тарифами (навіть регульованими та заниженими).
2. Тягар виконання соціальної функції (гарантованого державою безплатного проїзду пільговиків) ліг на автотранспортні підприємства.





3. На цей час не існує законодавчо закріпленої методики, яка б дозволила максимально точно обрахувати реальні обсяги транспортних послуг, що надаються пільговим категоріям.

4. Існуючі способи обчислення рівня компенсації намагаються покласти на компенсацію за безкоштовний проїзд пільговиків функції компенсації збитків від застосування граничних тарифів.

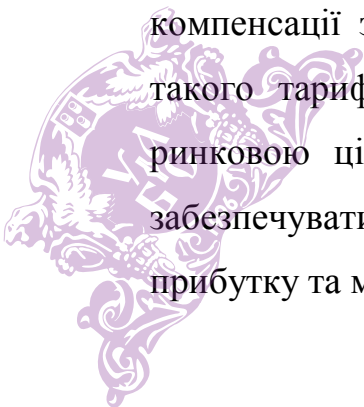
Підсумовуючи вищезазначене, відмітимо, що рівень компенсацій з бюджету не відповідає реальним потребам підприємств, не виконує належну їм функцію, не має економічного обґрунтування та потребує розробки методики обчислення.

Можна запропонувати декілька варіантів вирішення цієї проблеми. Але слід зазначити, що повний ефект від їх запровадження можливий лише за умови комплексного поєднання інструментів впливу – тарифної політики, договірних відносин, інвестиційної політики тощо.

По-перше, необхідно чітко визначити функцію компенсації за безкоштовне перевезення пільгових категорій населення – це надання державою пільг соціально незахищеним категоріям населення. При цьому автотранспортне підприємство не повинно відповідати за зобов'язаннями держави, як і будь-який господарюючий суб'єкт.

Можна скористатися досвідом розвинених країн в цьому питанні. Наприклад, скоротити пільгові категорії, застосовувати пільги у вигляді певного відсотка від вартості квитка (а не 100 % пільги), запроваджувати прогресивні системи обліку пасажирів, які користуються пільгами тощо.

По-друге, з огляду на використання граничного рівня тарифів на автопослуги, АТП як суб'єкти підприємницької діяльності потребують компенсації збитків від запровадження граничного тарифу, якщо рівень такого тарифу нижчий за ринкову ціну автопослуги. При цьому під ринковою ціною автопослуги ми маємо на увазі таку ціну, яка має забезпечувати покриття витрат на вироблення цієї автопослуги, норму прибутку та мати інвестиційну складову.



Альтернативою прямої компенсації збитків можуть бути:

- пільгові податкові режими (наприклад, обкладання податком на додану вартість за нульовою ставкою, або звільнення від сплати земельного податку);
- запровадження механізму фінансування капітальних вкладень (наприклад, часткове фінансування інвестицій в рухомий склад шляхом створення державних лізингових компаній або розробки механізму фінансування з бюджету на ці цілі);
- встановлення залежності рівня граничного тарифу від коливань вартості на паливно-мастильні матеріали та рівня мінімальної заробітної плати (як основних складових витрат) або пропорційне його зростання залежно від рівня прожиткового мінімуму;
- заміна граничного тарифу обмеженням рентабельності на певному рівні;
- поєднання вищезазначених методів.

Таким чином, державне регулювання роботи підприємств пасажирського автотранспорту повинно бути виваженим, економічно обґрунтованим та спрямованим на забезпечення інтересів всіх учасників транспортного процесу: автотранспортних підприємств, споживачів та суспільства в цілому.

### Література

1. Стан, проблеми та тенденції фінансування пасажирського автотранспорту загального користування // Перевізник UA. – 2004. – № 7. – С. 22-25.
2. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 22.
3. Про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах: Наказ Мінстата України від 27.05.1996 № 150.

