

УДК 336.131:628.1

Віталіна ПЕРЕВОЗНЮК

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У
ГАЛУЗІ ВОДОПОСТАЧАННЯ І ВОДОВІДВЕДЕННЯ ТА ЙОГО
ВПЛИВ НА ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ**

***Резюме.** Досліджено особливості державного регулювання підприємств водопостачання та водовідведення з позиції наявності в них статусу «природних монополій». Наголошено на необхідності формування механізму державного регулювання суб'єктів господарювання галузі в напрямку окреслення конкретних цілей та інструментів його реалізації з метою забезпечення суспільного добробуту. Акцентовано на тому, що дії і рішення держави безпосередньо впливають на процес формування й використання фінансових ресурсів згаданих суб'єктів господарювання. Встановлено, що найбільший вплив на фінанси водопровідно-каналізаційних підприємств мають такі інструменти, як цінове регулювання та державна фінансова підтримка. Проаналізовано найпоширеніші в міжнародній практиці методи цінового регулювання в галузі, виокремлено їх переваги і недоліки в контексті впливу на фінансові ресурси підприємств.*

***Ключові слова:** природні монополії, державне регулювання, водопровідно-каналізаційні підприємства, ціноутворення, фінансові ресурси, фінанси, тарифи, собівартість, прибуток.*

Vitalina PEREVOZNIUK

**THEORETICAL ASPECTS OF WATER-SUPPLY AND SEWAGE
BRUNCH STATE REGULATION AND ITS INFLUENCE ON
ENTERPRISES FINANCES**

***Summary.** State regulation of water-supply and sewage enterprises has to be carried out due to the natural monopoly status of the enterprises of this field. The main aim of state regulation is the prevention of power monopoly and negative externalities influence on the society. With the purpose of providing public welfare, an effective mechanism of state regulation implementation has to be formed. It will have specific goals (such as providing of interests balance of different subjects of management and paying for services in time, and development of territories, enterprises and competition in this sphere) and instruments (such as tariff forming of water-supply and sewage services, licensing of enterprises activity, standardization of services quality, state financial support and legislation base). On the whole, public welfare of citizens means high quality of water-supply and sewage services; public welfare of enterprises means improvement of formation process and using of their financial recourses; and public welfare of the state means development of national economy. In economic literature there are a lot of findings related to the state regulation of water-supply and sewage, but most of them are only related to price regulation, as far as price is a determining factor of composition and structure of financial resources. According to the author, apart from price, there is another factor – a government financial support policy. The author analyses main methods of price regulation of the field, shows advantages and disadvantages of each of them, and their influence on finances of water-supply and sewage enterprises*

***Key words:** natural monopolies, state regulation, water supply and sewage enterprises, price forming, financial resources, finance, tariffs, cost price, income.*

Постановка проблеми. Надання послуг водопостачання та водовідведення здійснюють спеціально створені суб'єкти господарювання, які є природними монополіями на місцевому рівні. Це означає, що одна потужна фірма виробляє та реалізує послуги за менших витрат, ніж коли б на ринку діяли дві й більше фірм. Основними перевагами функціонування природних монополій є наявність ефекту від масштабу виробництва та субадитивність їх витрат, недоліками – інертність, використання дискримінації цін та асиметричної інформації. Саме з метою недопущення негативного впливу природних монополій на суспільство та неефективного перерозподілу фінансових ресурсів держава втручається в діяльність зазначених суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій економічній літературі особливості державного регулювання природних монополій розглядаються, в основному, лише в ціновому аспекті. Теоретичні та практичні проблеми цінового регулювання природних монополій, у тому числі й підприємств водопостачання та водовідведення, широко висвітлені у працях таких учених-економістів і практиків, як: М. Артус, О. Бабак, А. Базилук, К. Чавез, А. Щеголев та багатьох інших. Однак глибших наукових досліджень потребують фінансові аспекти державного регулювання діяльності водопровідно-каналізаційних підприємств (далі – ВКП).

Метою статті є систематизація і характеристика цілей та інструментів державного регулювання діяльності підприємств водопровідно-каналізаційного господарства (далі – підприємств ВКГ) та висвітлення його впливу на фінанси суб'єктів господарювання галузі й суспільний добробут.

Виклад основного матеріалу. Є чимало теорій регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, прихильники яких по-своєму розглядають різноманітні інструменти регулювання та визначають фінансові результати від їхнього застосування. Наприклад, Дж. Штіглер такими інструментами вважає попит на регулювання та його пропозицію [9]; Л. Лі – ціни й прибуток монополії [8]; В. Голдберг – трансакційні витрати [7]. Погоджуючись із позицією Р. Брадбурда [6], вважаємо, що витрати на здійснення державного регулювання мають бути меншими ніж втрати від діяльності природних монополістів.

В економічній теорії мейнстріму наявність природних монополій призводить до суспільних втрат, що графічно можна зобразити «трикутником добробуту». З цього приводу досить переконливо зазначає Г. Таллок: такі втрати збільшуються у зв'язку з неефективним використанням фінансових ресурсів за наявності державного регулювання [10]. У випадку, якщо держава, дбаючи про соціальний захист громадян, змушує підприємства водопостачання та водовідведення надавати послуги за заниженими тарифами, втрати добробуту збільшуються на величину, яка визначається як різниця між економічно обґрунтованою ціною і пільговою. Розмір таких втрат для підприємств водопостачання є недоотриманим обсягом власних фінансових ресурсів.

Учений також наголошує, що політика державного регулювання може здійснюватися і на користь власників ресурсів (у нашому випадку надавачів послуг водопостачання та водовідведення). Тим не менше, позитивного ефекту не слід очікувати: «Втручання держави може дещо збільшити ренту на ресурси,... власники ресурсів можуть виграти, але очевидно, що більшою мірою, це тільки тривіальний ефект» [10]. Г. Таллок наголошує також на неефективному функціонуванні природних монополій, ототожнюючи дохід монополіста з крадіжкою [10]. Саме на таку величину доходу збільшуються втрати суспільства.

Державне регулювання неефективне також тоді, коли існує загроза змови ВКП і держави. В Україні трапляються випадки, коли органи влади є співвласниками суб'єктів природних монополій. Поєднання контрольних функцій і функцій власника призводить до різноманітних зловживань, головними з яких є завищення витрат, які включають у собівартість послуг і зростання тарифів, а також погіршення якості згаданих послуг. У результаті виникає інфляція витрат національного господарства і відбувається погіршення суспільного добробуту [2, с. 29]. Крім того, діяльність монополіста у сфері ВКГ, окрім уже зазначених недоліків, має й низку інших, які зумовлені Парето-неефективним перерозподілом доходів.

Враховуючи викладене та класифікацію елементів державного регулювання за Дж. К. Меєром [3, с. 52 – 53], схематично зобразимо механізм реалізації державної регуляторної політики в галузі водопостачання та водовідведення, який є системою цілей

та інструментів, а його ефективне функціонування сприятиме ефективному формуванню фінансових ресурсів підприємств і забезпеченню суспільного добробуту.

Система цілей держави відображає її функціональне призначення, а саме: забезпечення якісних послуг водопостачання та водовідведення для громадян та створення умов для ефективного формування та використання фінансових ресурсів суб'єктів господарювання галузі. Як «арбітр» у відносинах між громадянами та підприємствами держава має забезпечити задоволення інтересів основних суб'єктів економіки з мінімальними негативними екстерналіями для кожного з них.

Основними інтересами ВКП є: прибуткова діяльність, що передбачає формування фінансових ресурсів у обсягах, необхідних для відшкодування витрат та здійснення інвестицій, а також фінансова незалежність суб'єктів господарювання галузі; стабільне, зрозуміле й адекватне інституційне середовище та методичне забезпечення операційної діяльності; фінансова підтримка держави в реалізації інвестиційних проектів; виконання обов'язків держави щодо відшкодування наданих нею пільг окремим категоріям громадян.

До інтересів громадян зарахуємо: отримання якісних послуг водопостачання та водовідведення в повному обсязі та за економічно обґрунтованими тарифами; співпраця з регулюючими органами щодо контролю за діяльністю ВКП; прозорість у наданні послуг.

Як бачимо, одночасно задовольнити інтереси підприємств і споживачів за схемою Паретто-ефективності неможливо. Разом з тим, враховуючи властивість еґоїзму індивідів за А. Смітом та притаманні монополії особливості, держава здійснює контроль з метою недопущення порушення платіжної дисципліни споживачами та зловживань монопольним становищем з боку ВКП. Крім того, держава має сприяти розвитку вказаних підприємств, територій та конкуренції в галузі надання преференцій як суб'єктам господарювання ВКП, так і споживачам. Тобто головним завданням державного регулювання водопостачання та водовідведення є забезпечення суспільного добробуту, який проявляється в оптимальному задоволенні головних цілей суб'єктів економіки.

Враховуючи зарубіжний досвід та особливості державного регулювання ВКП в Україні, виокремимо такі головні інструменти його реалізації: цінове регулювання; ліцензування діяльності; стандартизація якості послуг; сертифікація; нормування (рис. 1).

Низка вчених розглядають державне регулювання водопровідно-каналізаційних підприємств, виокремлюючи лише один з напрямів його реалізації – цінове регулювання. І не дарма, саме цінова політика найбільшою мірою впливає на фінанси ВКП. З огляду на те, що основною діяльністю підприємств ВКП є реалізація послуг, обсяг їх власних фінансових ресурсів повністю залежить лише від двох чинників: розміру тарифів на послуги та кількості їхньої реалізації. З огляду на те, що об'єм споживання послуг водопостачання та водовідведення відносно стабільний (в середньо-і довготерміновому періодах він змінюється незначно), задля узгодження інтересів споживачів і підприємств необхідно, щоб величина тарифу була економічно обґрунтованою. Щоправда, за яким методом потрібно визначати розмір тарифу, щоб досягти економічно обґрунтованого його рівня, сказати важко.

В міжнародній практиці поширені такі способи тарифного регулювання: визначення граничного рівня рентабельності (RRR – rate of return regulation); RPI-X регулювання (rate of price incentives); участь у розподілі прибутку (PSR – profit-sharing regulation); конкуренція за ринок (CFM – competition for the market) [5]. У дослідженнях різних учених можна знайти значно більший перелік методів, за якими визначають ціну на продукцію природних монополістів. А. Бабак та О. Романюк окреслюють такі методи:

встановлення граничного рівня рентабельності, ціни (який є різновидом RPI-X регулювання) і доходу; коригування витрат; окреслення заохочувальних заходів, що закріплюються в договорі; використання плаваючої шкали; цільового заохочення; порівняння на основі умовної конкуренції; змішані схеми [1].

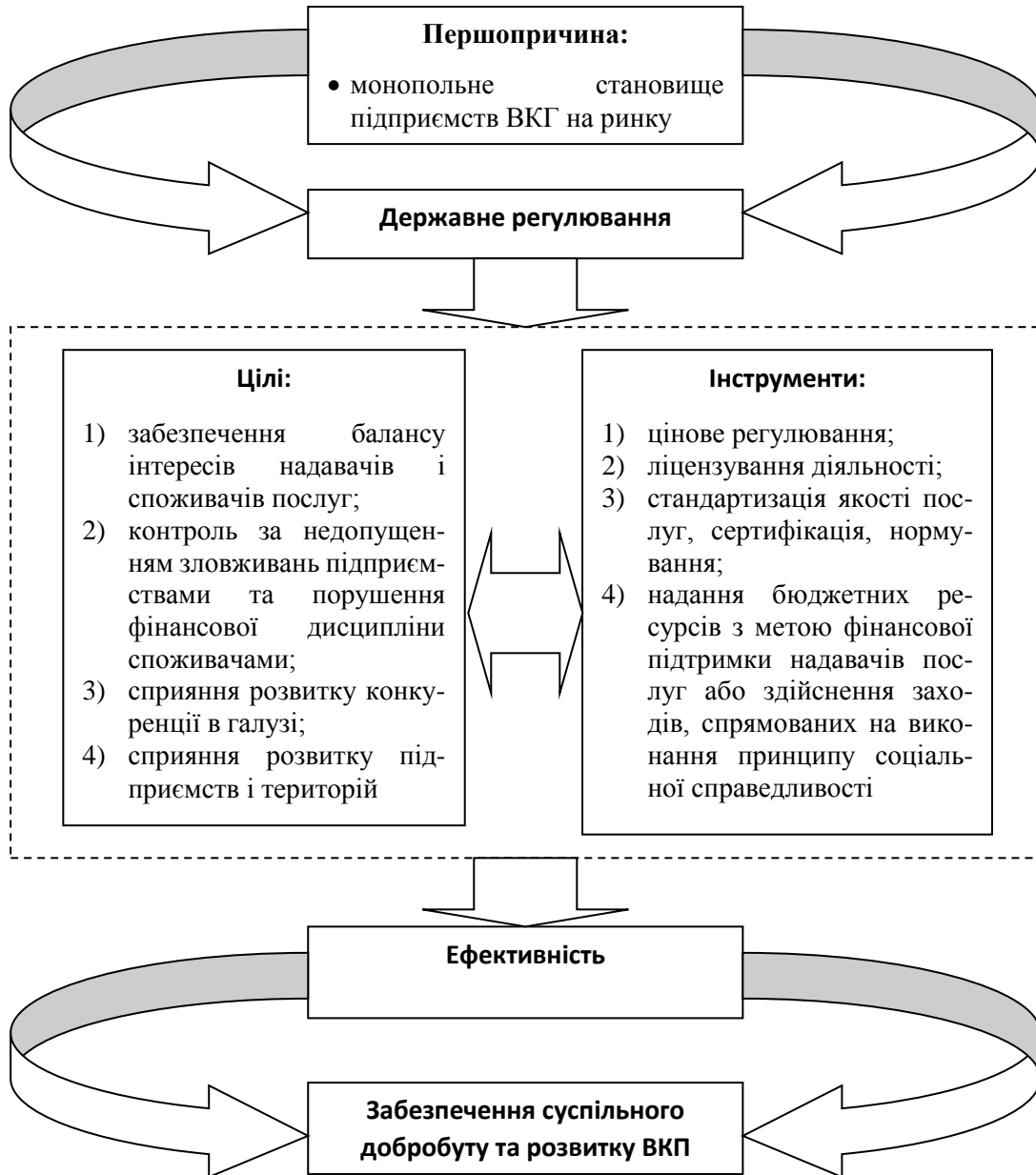


Рисунок 1. Механізм державної регуляторної політики в галузі водопостачання та водовідведення

Figure 1. State regulation mechanism in the water supply and sewage

Метод визначення граничного рівня рентабельності відомий в сучасній науковій літературі як метод «витрати плюс прибуток», що передбачає визначення величини тарифу в розмірі суми витрат, понесених на виробництво послуги та прибутку, розрахунок якого здійснюється добутом собівартості послуг та норми рентабельності, встановленої регулюючим органом. Рентабельність капіталу визначають, як правило, для усіх підприємств галузі, а в разі, коли вона гарантує недостатній прибуток для

здійснення ефективної діяльності, тарифи переглядають. При цьому постачальник послуг може перебувати залежно від регулюючого органу, а норма рентабельності – не вигідною для ВКП.

Головними перевагами методу визначення граничного рівня рентабельності є те, що підприємства ВКГ працюють в умовах гарантованого рівня беззбитковості та можуть уникати помилок, зроблених в попередньому періоді (позаяк тарифи встановлюються на кожен рік), а недоліками – відсутність стимулів до скорочення витрат, можливість суб'єктивного впливу на розмір тарифу, поширення асиметричної інформації тощо. Детальніше переваги та недоліки зазначеного методу (в тому числі для приватного постачальника послуг) відображені на рис. 2, в табл. 1.



Рисунок 2. Переваги та недоліки методу «витрати плюс прибуток»

Figure 2. Advantages and disadvantages of «rate of return regulation» method

При RPI-X регулюванні тариф встановлюється на період 3 – 5 років, у межах якого підприємство повинно поступово підвищувати свою ефективність, котра має бути не меншою, ніж в еталонного підприємства. Процедура щорічного перегляду тарифів передбачає їх коригування на величину різниці між індексом споживчих цін та фактором ефективності. Отже, тарифи з кожним роком зменшуються. Принагідно відзначимо: фактор ефективності є інтегрованим показником доходності активів, який визначається по-різному в різних країнах.

За цим методом RPI-X регулювання у підприємств ВКГ підвищуються стимули скорочувати витрати, бо в разі перевищення ефективності, встановленої регулятивним органом, підприємство може використовувати частину прибутку (що визначається як різниця між фактично отриманим прибутком і встановленим) на свій розсуд. Процедура формування тарифів та їхнього перегляду спрощується.

Таблиця 1

Переваги та недоліки різних систем регулювання для приватних інвесторів [4, с. 9]

Table 1

Advantages and disadvantages of different price regulation methods [4, с. 9]

Системи регулювання	Переваги	Недоліки
Витрати («середні витрати плюс прибуток»)	Можливість використовувати в своїх цілях асиметричний розподіл інформації між надавачами послуг і регулюючим органом, а також між надавачами послуг і споживачами	Постачальник послуг може залежати від регулюючого органу. Ця умова характерна більшою мірою для країн із нерозвинутою інституційною структурою. Норма прибутку, дозволена регулюючим органом, недостатньо вигідна для надавача послуг, або є ризик зміни норми прибутку в майбутньому
Гранична ціна	Можливість зловживання асиметричним розподілом інформації між постачальником послуг і регулюючим органом для встановлення завищених тарифів	Величина тарифів може не відшкодувати витрат постачальника на виробництво послуг, у тому числі й альтернативних витрат використання капіталу. Рішення регулюючого органу можуть завдавати збитків підприємству
Порівняння базових тарифів (на основі змодельованого підприємства)	Підприємство-постачальник послуг може приховувати важливу інформацію від регулюючого органу з метою введення останнього в оману	Можливе зниження стимулів для підвищення ефективності формування фінансових ресурсів підприємства-постачальника послуг, якщо змодельоване підприємство функціонує в інших умовах
Франшизинг (конкуренція «за ринок»)	У випадку, якщо важко контролювати якість послуг, підприємство-постачальник задля збільшення прибутку може її знизити. Підприємство може встановити такий тариф, який після отримання концесії можна продовжити на наступний період	У разі закінчення терміну дії договору франшизингу капіталовкладення переводяться на баланс державного органу. Можливі труднощі з оцінкою капіталовкладень. Якщо контракти не завершені, а економічні й загальні умови змінюються з часом, то, очевидно, укласти такий договір ще раз в майбутньому не варто, оскільки він може створити невизначеність

Разом з тим, згаданому методу притаманні й недоліки: необґрунтовані рішення регулюючого органу (наприклад, у разі функціонування підприємства з ефективністю нижчою від тієї, що визначена регулюючим органом, виникає загроза збитковості підприємства); невідшкодування тарифом витрат на виробництво послуги, в тому числі й на фінансування інвестицій; підприємства зацікавлені у максимальному скороченні витрат на початку періоду для того, щоб отримати економію протягом усього терміну дії тарифу; з метою скорочення витрат і максимізації прибутку підприємства ВКГ можуть вдаватися до погіршення якості послуг і поширення асиметричної інформації (рис. 3).

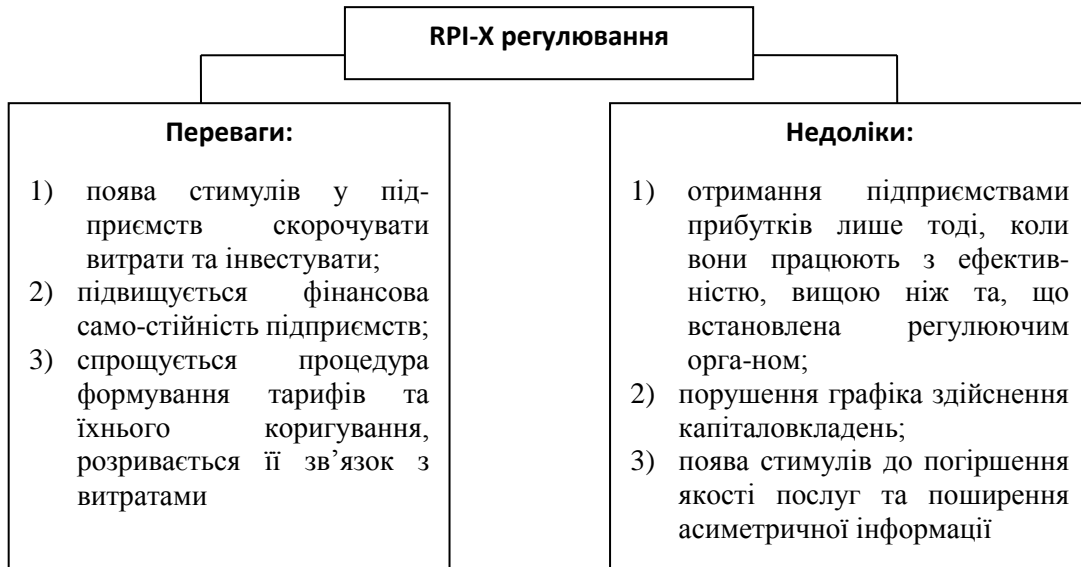


Рисунок 3. Переваги та недоліки методу «встановлення граничного рівня ціни»

Figure 3. Advantages and disadvantages of «rate of price incentives» method

Поширеним також є метод порівняння базових тарифів, сутність якого полягає в тому, що ціни на послуги водопостачання та водовідведення, що надаються певним підприємством, встановлюються на основі даних аналогічного підприємства або підприємства-моделі з метою часткового вирішення проблеми асиметричної інформації, яку використовують суб'єкти господарювання для того, щоб максимізувати свою корисність. У випадку функціонування реального підприємства-постачальника послуг в інших умовах, ніж аналогічне або ж змодельоване підприємство, у першого відсутні стимули до вдосконалення процесу формування і використання своїх фінансових ресурсів.

Регулювання за схемою конкуренції за ринок передбачає конкурсний відбір претендентів на обслуговування ринку за критерієм співвідношення найнижчої ціни та найкращої якості послуг (наприклад, концесія). При цьому, переможець зобов'язаний здійснювати увесь спектр операцій з водопостачання та водовідведення й інвестиції в модернізацію відповідної інфраструктури за свій рахунок. Після закінчення договірної терміну надання послуг приватним інвестором (10 – 50 років) відповідна інфраструктура повертається у власність територіальної громади, тобто на баланс відповідної місцевої ради. При підписанні договору концесії виникають проблеми з оцінюванням технічного стану систем водопостачання та водовідведення, а відтак – із визначенням фінансового забезпечення її модернізації (неможливо встановити адекватний обсяг фінансування, який може бути або завищений, або навпаки, занижений). При зміні економічних або політичних умов, невмотивованих рішень органу місцевого самоврядування приватний оператор може зазнати збитків. Разом із тим, з метою максимізації прибутку концесіонер: може знизити якість послуг; поширюючи асиметричну інформацію, встановити такий тариф, який після отримання концесії можна продовжити на наступний період (щоправда, ця перевага зменшується у випадку, коли концесії видаються на малі терміни або проводяться нові торги).

Такий підхід у регулюванні безперечно створює стимули для розвитку конкуренції в галузі водопостачання та водовідведення, однак містить труднощі з упровадження його в практику через відсутність потенційних конкурентів, складність

процедури організації, моніторингу та контролю за фінансовою діяльністю переможця тендеру.

Підсумовуючи зазначене, зауважимо: кожному із методів формування тарифів на послуги водопостачання та водовідведення притаманні як переваги, так і недоліки з позиції привабливості для приватного інвестора. Основною перевагою для постачальника послуг у всіх схемах встановлення тарифу та необхідністю державного регулювання ВКП є можливість поширення асиметричної інформації з метою введення регулюючого органу (та/або споживачів) в оману. Натомість недоліків для підприємств ВКГ більше, які відрізняються залежно від того, який з методів тарифного регулювання реалізує держава (див. табл. 1).

При виборі конкретного методу ціноутворення необхідно аналізувати чого більше: переваг чи недоліків. Потрібно також враховувати умови функціонування підприємств, що визначені законодавством, і наявність методичного забезпечення для застосування конкретного методу.

Ще одним важливим інструментом регулювання діяльності ВКП є державна фінансова підтримка, яка реалізується в галузі у формі надання пільг і субсидій населенню та фінансування розвитку суб'єктів господарювання (проведення поточних та капітальних ремонтів водопровідних мереж, що мають загальнодержавне чи міжрегіональне значення, науково-дослідних робіт, спрямованих на виявлення резервів ресурсозбереження та вдосконалення питного водопостачання).

Практика надання пільг і субсидій населенню зумовлює появу у складі власних фінансових ресурсів ВКП дотацій, субвенцій та пільг, які перераховуються з Державного або місцевих бюджетів України з метою відшкодування втрат підприємств, котрі виникають у результаті надання державою чи органами місцевого самоврядування вказаних преференцій.

Окрім зазначених, важливими інструментами державного регулювання є ліцензування діяльності підприємств ВКГ та стандартизація якості послуг, які вони надають. І хоч вони незначно впливають на їх фінанси, все ж необхідні для забезпечення належної якості послуг, на підтримання якої підприємства витрачають свої фінансові ресурси, зокрема на хлорування і знезараження води, проведення заходів з антикорозійного очищення водопровідних мереж тощо.

Досягнення всіх цілей державного регулювання за допомогою зазначених інструментів з найменшими витратами характеризує ефективність державного регулювання, кількісними показниками якої є покращення рівня добробуту населення та фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання.

Крім того, ефективність державного регулювання залежить від адекватності, прозорості та зрозумілості його законодавчого забезпечення, а також від етики й совісті усіх суб'єктів економічних відносин (держави в особі відповідних управлінців, підприємств і громадян).

Висновки. З метою недопущення проявів монопольної влади та погіршення якості послуг водопостачання й водовідведення й суспільного добробуту держава здійснює регулювання діяльності ВКП, яке охоплює систему цілей та інструментів реалізації. Встановлено, що серед усіх інструментів державного регулювання найбільший вплив на фінанси ВКП мають тарифна політика і політика державної фінансової підтримки підприємств і споживачів послуг, які безпосередньо визначають склад і структуру фінансових ресурсів підприємств. У закордонній практиці використовують низку схем тарифного регулювання галузі, найпоширенішими серед яких є: встановлення граничного рівня рентабельності (так званий витратний метод); визначення граничного рівня ціни; порівняння базових тарифів та конкуренція «за ринок». Прийнятність застосування конкретного методу формування тарифів залежить

від цілей держави та фінансових можливостей постачальників послуг. Свідченням ефективності державного регулювання діяльності ВКП є забезпечення суспільного добробуту, що проявляється в удосконаленні формування і використання фінансових ресурсів суб'єктів господарювання й підвищенні якості життєво важливих послуг.

Conclusions. With the purpose of monopoly power prevention, provision of the quality of water supply and sewage services and achievement of social welfare, the state carries out regulation of the enterprises activities. The mechanism of such state regulation includes a system of specific goals and instruments. Tariff policy and state financial support and consumer services policy, which directly determine the composition and structure of enterprises financial resources, have the biggest influence on enterprises finances. Foreign countries practice has many methods of tariff regulation of the enterprises of the field, such as: prime cost plus profit, rate of return regulation (so-called cost method); rate of price incentives; comparison of base tariffs and competition «for the market». The use of each of these methods depends on the main goals of the state and financial capacity of service providers. The effectiveness of state regulation in the field of water supply and sewage is determined by social welfare, which means improvement of enterprises financial resource forming and increasing of the quality of vital services.

Використана література

1. Бабак, О. Ефективне регулювання цін природних монополістів [Текст] / А. Бабак, О. Романюк // Аспекти тарифної реформи. – № 1. – 2003. – С. 1 – 9.
2. Базилюк, А. Ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг в Україні [Текст] / А. Базилюк // Економіка. – 2007. – № 7 – 8. – С. 28 – 31.
3. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі [Текст] / ред. Немец Ю.; пер. з англ. Дзюб І., Корчинська М., Олійник А. та ін. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
4. Чавез, К. Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике [Текст] / К. Чавез, М. Кирога // Справочно-информационный документ для Второго семинара «Тарифная реформа системы муниципального водоснабжения и канализации в ННГ». – Москва, 2002. – 22 с.
5. Щеголев, А. Мировой опыт регулирования естественных монополий [Электронный ресурс] / А. Щеголев. – http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=27.
6. Bradburd, R. Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises / R. Bradburd [Электронный ресурс] / Режим доступа: – http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1992/04/01/000009265_3961002204456/Rendered/PDF/multi_page.pdf. – Назва з екрану.
7. Goldberg, V. 1976. «Regulation and Administrated Contracts» / V. Goldberg // Bell Journal of Economics 10 (2). – 1976. – P. 426 – 448. – P. 427.
8. Lee, L. «A Theory of Just Regulation» / L. Lee // American Economic Review 70 (5). – 1980. – P. 848 – 862.
9. Stigler, G. «The Theory of Economic Regulation» / G. Stigler // Bell Journal of Economic and Management Science 2. – (Spring 1971). – P. 3 – 21.
10. Tullock, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft / G. Tullock // Western Economic Journal, 1967. – Vol. 5. – P. 224 – 232.

Отримано 27.04.2016