

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНА РЕФОРМА: ЯК ПЕРЕЙТИ ДО ЕФЕКТИВНОГО РИНКОВОГО МЕХАНІЗМУ?

Життя і здоров'я громадян, діяльність суб'єктів господарювання залежать від ефективного функціонування такої важливої галузі національного господарства як житлово-комунальна (далі ЖКГ). Саме житлово-комунальні послуги (далі ЖКП) є життєво необхідними для громадян. Тому надзвичайно важливо, щоб вони були високої якості та доступними за ціною.

Галузь ЖКГ є своєрідним барометром стану національного господарства, що в першу чергу знаходить прояв у зміні тарифів на житлово-комунальні послуги. Наприклад, при підвищенні цін на газ, енергоносії тарифи на послуги водо- й теплопостачання зростають, тобто активно реагують на зміну ринкової кон'юнктури. Крім цього, зміна цін на ЖКП може привести до зміни цін на інші товари та послуги, у яких вода чи тепло є складником вартості. Наприклад, у разі зростання тарифів на воду, підвищуються ціни на послуги закладів громадського харчування, охорони здоров'я, торгівлі ліками та ін.

На жаль, сучасні реалії функціонування галузі зовсім невтішні, про що свідчить динаміка показників, які характеризують діяльність ЖКГ та стан обслуговування населення. За період з 2003 по 2007 рік протяжність ветхих і аварійних водопровідних мереж збільшилась на 10 тис. км. й становить 34% від загальної їх протяжності; середній рівень втрат води у мережах зріс з 29% до 37%; частка котлів з терміном експлуатації більше 20 років збільшилась з 22% до 25%; у ветхому і аварійному житлі мешкають близько 175 тис. осіб; кількість застарілих та непрацюючих ліфтів у житлових будинках щороку зростає на 3-4% [6]. Як виявилось, коштів на суму 3,4 млрд. грн., що виділила держава, в рамках реалізації першого етапу Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010

роки, не достатньо для того, щоб забезпечити поступове підвищення ефективності функціонування ЖКГ та якості ЖКП.

Проблемні аспекти ціноутворення на ринку ЖКГ глибоко висвітлені в працях таких вітчизняних й зарубіжних учених і практиків як: А. Бабак, А. Базилюк, Г. Джумагельдієва, І. Запатріна, В. Кучеренко, Н. Лисенко, Н. Матвєєва, В. Полуянов, О. Романюк, Ф. Тягі-Заде та ін. На необхідності розвитку конкуренції в галузі наголошують: О. Завада, С. Валітов, Н. Куш, С. Мельник та ін. Однак, у дослідженнях зазначених учених відсутній комплексний підхід щодо реформування ЖКГ в напрямі переходу до ефективного ринкового механізму.

Мета нашого дослідження: проаналізувати сучасну практику функціонування галузі, окреслити головні проблеми ЖКГ та сформувані ґрунтовні пропозиції стосовно їхнього вирішення. Хочемо зазначити: на сьогодні більшість підприємств ЖКГ збиткові, що зумовлено низкою особливостей та проблем функціонування галузі. Крім цього, вважаємо, усі проблеми ЖКГ лежать в площині двох найголовніших: 1) недосконале ціноутворення в сфері ЖКП, 2) відсутність конкуренції. Для їхнього вирішення необхідно розробити цілісну систему науково обґрунтованих підходів та механізму їх реалізації.

Варто відзначити, що кризовий стан ЖКГ зумовлений низкою особливостей функціонування галузі, що створюють підґрунтя для можливих зловживань усіма учасниками житлово-комунальних відносин: підприємствами – виробниками послуг, споживачами (зокрема громадянами) та владою.

Специфікою галузі є стан природної монополії, якою наділені підприємства ЖКГ згідно зі Законом України “Про природні монополії”, що дозволяє отримати економію у виробництві за рахунок ефекту від масштабу. Тобто, коли на ринку діє лише одне підприємство витрати діяльності будуть меншими, ніж при двох і більше суб’єктах господарювання. Такий факт переконує про доцільність монополізації ЖКГ. Однак, не варто забувати й про недоліки, що притаманні даному типу ринкової влади. Так, підприємства ЖКГ:

можуть необґрунтовано завищувати ціни (тарифи) на свої послуги; використовувати неефективні методи ціноутворення (наприклад, перехресне субсидування споживачів); поширювати асиметричну інформацію (зокрема про витрати та доходи) серед контролюючих органів, інвесторів, споживачів з метою введення їх в оману та отримання додаткового (тіньового) доходу; надають неякісні й у неповному обсязі послуги, а також не виконують своїх обов'язків перед громадянами та державою.

Незважаючи на те, що механізм формування тарифів на ЖКП в Україні хоч і містить позитивні аспекти (розрахунок економічно обґрунтованих витрат і капітальних інвестицій, які є окремою складовою тарифу), однак, не відповідає методології жодного з методів ціноутворення природних монополій, прийнятих для застосування у зарубіжних країнах¹. Можна стверджувати, що підприємства в процесі формування тарифів використовують дещо модифікований метод “витрати плюс”. Відтак, підприємства мають можливість завищувати та вводити у собівартість необґрунтовані витрати, оскільки процес формування тарифів закритий і непрозорий. Справа в тому, що виробники ЖКП самостійно розраховують тарифи, а органи місцевого самоврядування їх лише погоджують. Трапляються випадки, коли місцева влада є співвласником житлово-комунальних підприємств і з прагматичних мотивів зацікавлена у штучному завищенні тарифів [1, 29]. Крім цього, непокоїть практика дублювання й невизначеності повноважень органів виконавчої влади різних рівнів, що здійснюють регулювання галузі. Так, досі не розмежовані повноваження обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо регулювання й встановлення тарифів на ЖКП.

На нашу думку, для того, щоб викоринити таку практику необхідно підвищити прозорість процесу розрахунку та затвердження тарифів, чітко розмежувати та законодавчо закріпити функції й повноваження регулюючих

¹ Система заохочувальних методів, що застосовуються в практиці ціноутворення природних монополій містить: метод встановлення граничного рівня ціни; метод встановлення граничного рівня доходу; метод плаваючої шкали; метод вимірювання конкуренції; метод часткового коригування витрат; метод регулювання через визначення низки заохочувальних заходів, закріплених у договорі; метод цільового заохочення; комбіновані схеми [2].

органів і створити в кожній підгалузі ЖКГ спеціалізовані комісії. До їхніх повноважень слід віднести функції державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Структура таких комісій має містити центральний апарат і місцеві відділи. В той же час важливе значення має активізація громадських слухань з метою посилення громадського контролю в даній галузі.

Крім цього, в практиці ціноутворення на ЖКП використовують метод перехресного субсидування, що передбачає нерівномірний розподіл доходів на користь окремих груп споживачів: встановлення диференційованих цін на одну й ту саму послугу для різних груп. Для населення, як правило, встановлюють нижчі тарифи ніж для промислових підприємств. Субсидування можливе також і всередині групи, наприклад, серед споживачів із різним рівнем доходу. Однак, застосовувати такий метод потрібно дуже обережно і виважено для того, щоб уникнути негативних ефектів. Наглядним у цьому контексті є досвід Колумбії, де особливості перехресного субсидування закріпили в законі “Про суспільні послуги” (1994 р.). Згідно з цим законом бідні домогосподарства мали сплачувати 50% повної вартості послуг водопостачання, а краще забезпечені – 120%, з метою субсидування бідних. Але підвищення тарифів до економічно обґрунтованого рівня призвело до того, що найбідніші домогосподарства мали сплачувати 400% вартості старих тарифів. У зв’язку з цим, було знижено рівень сплати бідними домогосподарствами з 50% вартості послуг до 30%. Формування тарифів на рівні економічно обґрунтованих витрат вдалося забезпечити через 10 років після прийняття закону. Однак, найбагатші споживачі продовжують сплачувати за послуги 130–160% повної вартості тарифів [7].

З одного боку, даний метод тарифоутворення неефективний, оскільки передбачає встановлення завищених цін на послуги для окремих груп споживачів. З іншого боку відмінити його застосування неможливо, оскільки порушується принцип вертикальної рівності серед громадян.

Найчисленнішою групою споживачів ЖКП є громадяни й від їхньої платоспроможності та готовності платити за послуги залежать результати

діяльності підприємств ЖКГ. В свою чергу, громадяни ставляться до ЖКП як до суспільних, тобто таких які б мали надаватися безкоштовно. Така ідіома, що стала традицією була сформована в суспільстві за часів Радянського Союзу і є домінуючою в переконаннях українців по сьогодні. В результаті вони намагаються мінімізувати ті доходи, що відволікаються із сімейного бюджету на оплату послуг, а іноді – уникнути тягара сплати взагалі. Зазначене є передумовою виникнення неплатежів населення, що призводить до зростання дебіторської заборгованості та виникнення резерву сумнівних боргів у підприємств ЖКГ. Однак, варто відзначити, що внаслідок застосування процедури реструктуризації боргів громадян, вдалося дещо зменшити загальну їх суму.

Так, для прикладу, в січні-жовтні 2009 р. громадяни Харківської області сплатили за житлово-комунальні послуги 1,8 млрд. грн. або 96,5% нарахованих сум. Заборгованість населення станом на 1 листопада становила 1 млрд. 50 тис. грн. Для її зменшення було підписано 6,8 тис. договорів з громадянами щодо погашення реструктуризованої заборгованості на суму 10,4 млн. грн. 3 липня 2003 р. за допомогою застосування такого механізму в області було поміщено 130,8 тис. договорів на суму 110,7 млн. грн. Сума внесених платежів становила 92,8 млн. грн. [4].

Актуальною проблемою розвитку ЖКГ є надмірний соціальний тягар підприємств галузі, що передбачає надання пільг окремим категоріям споживачів ЖКП. Відшкодування підприємствам втрат внаслідок надання пільг має здійснюватися з місцевих бюджетів. Але на практиці такого не відбувається у зв'язку з тим, що на сучасному етапі розвитку нашої держави діє чимало екзогенних і ендогенних чинників², які обмежують можливості органів місцевого самоврядування щодо формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для фінансування соціальних видатків і видатків розвитку. У свою

² Детальніше: Перевознюк В. Фінансова політика місцевого самоврядування: теоретична інтерпретація та екзогенні чинники впливу // Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції “Інноваційний розвиток економіки і фінансів України в умовах глобалізації” – Хмельницький, 2008. – С. 299-301; Перевознюк В. Фінансова політика місцевого самоврядування: теоретичний аспект / В. Перевознюк // Світ фінансів. – 2009. – № 2. – С. 109–117.

чергу, громадяни схильні визначати такий рівень доходів, який надає право отримання пільг зі сплати ЖКП. Роблять вони це, декларуючи тільки легальні доходи, які як правило є низькими.

На нашу думку, сучасна політика пільг у галузі потребує вдосконалення. Відтак, пропонуємо переглянути умови надання пільг для окремих категорій громадян, зробити жорсткішою процедуру добору кандидатів, які потрапляють у пільгову групу, посилити контроль над доходами пільговиків. Однак, слід пам'ятати, що будь-які зміни в партисипативній демократичній державі мають відбуватися з дотриманням принципів економічної ефективності та соціальної справедливості.

Наявність зазначених проблем роблять непривабливою галузь для приватних інвесторів, а відтак, перешкоджають розвитку конкуренції. Як свідчить зарубіжний досвід, протягом 1998–2006 рр. у інфраструктуру країн, що розвиваються надійшло 44% інвестицій від внутрішніх інвесторів та інвесторів із сусідніх країн (32% і 12% відповідно), більша частина яких припадала на інвестиції в концесії [8].

В Україні створене законодавче підґрунтя для розвитку концесії³, однак у зв'язку з тим, що галузь нерентабельна, така форма залучення приватного бізнесу в галузь не використовується на даний час. Цьому перешкоджають також фінансові труднощі, пов'язані з можливим виникненням неплатоспроможності концесіонера. Крім цього, концесія доцільна у великих містах, де щільність населення перевищує певне порогове значення або в регіонах з великою чисельністю населення – тобто має місце значна економія від масштабу. Залучення приватного бізнесу на умовах концесії можливе в перспективі за умови, коли галузь стане прибутковою. А на даний час, слід використовувати укладання контрактів на виставлення рахунків і збирання платежів з метою налагодження платіжної дисципліни. В контракті слід

³ Форми залучення приватного сектора: контракт на виконання робіт, контракт на управління, оренда/лізинг, концесія, приватизація.

прив'язувати дохід приватної фірми до обсягу зібраних платежів, для того, щоб мотивувати її до ефективного виконання своїх обов'язків.

У зв'язку з необхідністю реформування ЖКГ у напрямі створення ринкових умов функціонування галузі вважаємо за необхідне:

- вдосконалювати механізм ціноутворення в напрямі виведення із собівартості економічно необґрунтованих витрат і державну політику пільг, зробивши жорстокішими умови добору кандидатів-пільговиків. Крім цього, процедуру визначення й затвердження тарифів потрібно зробити прозорішою, з метою уникнення зловживань підприємствами ЖКГ. Слід також при формуванні тарифів враховувати доступність послуг для споживачів і готовність платити за них;

- створити місцеві інвестиційні фонди з метою вирішення проблеми фінансування ЖКГ (оскільки коштів у місцевому бюджеті не вистачає), джерелами надходжень до яких були б кошти від приватизації об'єктів комунальної власності, продажу об'єктів незавершеного будівництва, проведення тендерів на право оренди нежитлових приміщень [5, 9];

- створити галузеві контролюючі органи за класичним зразком побудови органів оперативного управління фінансами, а також передати їм відповідні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з умовою посилення громадського контролю за діяльністю всіх суб'єктів житлово-комунальних відносин. Слід також унеможливити виконання функцій власника й управлінця одним суб'єктом одночасно.

Реалізація зазначеного буде поштовхом для розвитку конкуренції. В умовах конкуренції підприємства здатні: скорочувати необґрунтовані витрати та надавати якісніші ЖКП з метою залучення додаткового споживача й утвердження лідерської позиції на ринку; застосовувати енергозберігаючі технології й покращувати рівень управління; мобілізувати додаткові фінансові ресурси для здійснення капітального ремонту інфраструктури. На нашу думку, найдоцільніше залучати приватний бізнес на умовах концесії.

Насамкінець хочемо зазначити, для досягнення розвитку галузі, встановлення економічно обґрунтованих тарифів і надання якісних послуг населенню дуже важливо для того, щоб народні обранці, підприємства й громадяни розуміли важливість реформ у даній сфері та їх підтримували.

Література

1. Базилюк А. Ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг в Україні / А. Базилюк // Економіка. – 2007. – № 7–8. – С. 28–31.

2. Біла книга. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/doc/White%2001%20-%20Antimonopoly%20U.pdf>. – Назва з екрану.

3. Богачов С. Проблеми результативності використання комунальних ресурсів міського господарського комплексу / С. Богачов, М. Мельникова // Економіка та держава. – 2005. – № 8. – С. 51–54.

4. Борги населення Харківщини з послуг ЖКГ переважили за 1 мільярд [Електронний ресурс] / Режим доступу:– // <http://kharkiv.unian.net/ukr/detail/193381>. – Назва з екрану.

5. Жемеренко Є. Актуальні проблеми становлення та розвитку комунальних відносин в Україні / Є. Жемеренко // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 9. – С. 3–10.

6. Реформування відносин у сфері житлово-комунального господарства – складова українського прориву [Електронний ресурс] / Режим доступу:– // <http://gkh.com.ua/gkh/reforma-gkh/view11326/>. – Назва з екрану.

7. Foster M., Yepes T. “Is Cost Recovery a Feasible Objective for Water and Electricity?: The Latin American Experience”. Policy Research Working Paper 3943, The World Bank, June 2006: – // <http://www-wds.worldbank.org>.

8. Schur M. The role of developing country firms in infrastructure: New data confirm the emergence of a new class of investors / M. Schur, S. Klauudy, G. Dellacha, A. Sanghi, N. Pushak // Gridlines. – 2008. – № 3: – // <http://www.ppiaf.org>.