

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Проведено аналіз діючих тарифів і цін на житлово-комунальні послуги в регіонах та визначено ефективність державного управління в житлово-комунальній сфері.

Аннотация. Проведен анализ действующих тарифов и цен на жилищно-коммунальные услуги в регионах и определена эффективность государственного управления в жилищно-коммунальной сфере в Украине.

Annotation. The analysis of operating tariffs and prices is conducted on public utilities housing and in regions and efficiency of state administration in a housing and communal sphere in Ukraine.

Вступ. Однією з головних причин неефективності системи ціноутворення на житлово-комунальні послуги є недосконалість системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, що функціонують переважно на регіональних ринках житлово-комунальних послуг.

З метою створення моделі реформування системи ціноутворення на житлово-комунальні послуги в регіонах важливим є чітке розмежування повноважень органів регулювання та управління, а також органів влади різного рівня із врахуванням того, що:

- встановлення норм, правил, стандартів діяльності монопольних утворень, які надають комунальні послуги, повинне здійснюватися центральним регуляторним органом. Для цього необхідно уникнути дублювання функцій (владних повноважень) тих чи інших органів;
- важливо надати регуляторному (регуляторним) органу (органам) можливість вносити певні прийнятні та обґрунтовані зміни в такі норми, правила, стандарти (в тому числі на певний період часу) стосовно місцевих особливостей.

Така можливість задекларована Законом України “Про житлово-комунальні послуги”:

- при розробці конкретної моделі регулювання з точки зору порядку створення та повноважень регуляторного органу, необхідно знайти розумний компроміс між владними повноваженнями регуляторного органу та правами власників комунального майна щодо їх відповідальності за експлуатацію та утримання об'єктів власності;
- тільки за умови потенційної можливості проведення незалежного

кваліфікованого аудиту ефективності прийнятих рішень регуляторним органом, регулювання буде застраховане від прийняття необґрунтованих рішень.

Вади цінового регулювання стримують процес переходу підгалузей житлового комунального господарства на рівень беззбиткового функціонування та поступового забезпечення сталого економічного зростання завдяки відсутності важелів для внутрішнього та зовнішнього інвестування. У цьому зв'язку необхідні термінові заходи з подальшого удосконалення цієї системи, що враховують міжнародний досвід створення систем цінового регулювання і поєднують елементи заохочувального регулювання.

В умовах подальшого переходу до ринкових відносин діяльність суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального комплексу повинна підлягати обов'язковому державному регулюванню для унеможливлення зловживання ними своєю ринковою владою. Міжнародний досвід свідчить про складність процесу створення ефективної системи регулювання та необхідність комплексного підходу до вирішення проблем, які пов'язані із становленням такої системи.

В державі практично не працює механізм, який би забезпечував у повному обсязі оплату споживачами вартості отриманих послуг, а припинення надання послуг (відключення окремої квартири від тепла, водопостачання або водовідведення) у разі виникнення заборгованості споживачів у більшості випадків здійснити у багатоповерховому будинку технічно неможливо. Такою ситуацією користується і та частка населення, яка, маючи фінансову можливість, також не платить за спожиті житлово-комунальні послуги. Необхідно розробити дієвий механізм, який би забезпечував оплату споживачами отриманих послуг. Відсутність у підприємств стимулів до зниження витрат та обмежень у формуванні витратної частини дозволяє перекладати на плечі споживачів усі невиробничі витрати підприємств.

Постановка проблеми. Здійснити оцінку ефективності державного управління розвитком житлово-комунальної сфери на основі аналізу діючих тарифів і цін на житлово-комунальні послуги в регіонах України.

Результати. У 2007 році зміна тарифів на житлово-комунальні послуги характеризувалася меншими темпами зростання ніж минулого року (табл. 1).

Так, протягом 2006 року в цілому по Україні тарифи на житлово-комунальні послуги для населення зросли по видах послуг: водопостачання – на 50 %, водовідведення – на 61 %, центральне опалення – на 111 %, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – на 48 %.

Таблиця 1

Зміна тарифів на житлово-комунальні послуги в цілому по Україні у січні-серпні 2007 року та у 2006 році (за даними Держкомстату), %

	Січень-серпень 2007 р.	Січень-серпень 2006 р.	Вересень-грудень 2006 р.
Водопостачання	11,7	16,9	28,0
Водовідведення	11,1	26,0	28,6
Центральне опалення та гаряча вода	- 4,1	0	113,0
Квартирна плата	20,5	15,4	29,2

- за даними Держкомстату

Основне зростання тарифів у 2006 році відбулося у вересні-грудні, що обумовлено збільшенням ціни природного газу на початку нового опалювального сезону (табл. 2).

Таблиця 2

Ціна природного газу, що використовувався для виробництва послуг тепlopостачання, що надаються населенню у 2006 році

	до 01.01.06	з 01.01.06 до 01.05.06	з 01.05.06 до 01.07.06	з 01.07.06
Ціна природного газу для підприємств комунальної теплоенергетики, грн.. за 1000 куб. м	210,75 (постанова НКРЕ від 31.03.05 № 230)	263,40 (постанова НКРЕ від 30.12.05 № 1272)	329,10 (постанова НКРЕ від 30.03.06 № 396)	689,40 (постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.06 № 605)

- за даними Мінжитлокомунгоспу

Потягом січня-серпня 2007 року тарифи на житлово-комунальні послуги для населення зросли по видах послуг: водопостачання – на 11,7 %, водовідведення – на 11,1 %, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – на 20,5 %. Тарифи на послуги з центрального опалення зменшено на 4,1 %.

За підсумками 10 місяців рівень платежів вперше обігнав торішній всього на 0,8%. І не у всіх регіонах, хоча і в абсолютній більшості – в 21 (табл. 3). Проте це другорядно в порівнянні з тим, що вперше після квітня борги населення знову стали рости.

Здавалося б, це природно, адже з середини місяця почався опалювальний сезон і нарахування збільшилися більш ніж на третину в порівнянні з вереснем. Але все таки зростання не таке велике, бо серйозних холодів не було.

Таблиця 3

Платежі за комунальні послуги за 10 місяців

Регіони	2006	2007
Україна	97,9	98,7
Крим	95,9	93,9
Вінниця	97,8	104,5
Волинська	96,4	100,4
Дніпропетровська	98,4	102,5
Донецька	93,4	95,0
Житомирська	99,8	99,9
Закарпатська	101,8	103,5
Запорізька	96,2	98,4
Івано-Франківська	105,7	103,2
Київська	97,9	101,4
Кіровоградська	102,5	103,4
Луганська	98,4	94,8
Львівська	102,5	101,8
Миколаївська	104,1	103,8
Одеська	95,6	99,6
Полтавська	96,5	100,2
Рівненська	97,6	102,4
Сумська	102,3	101,9
Тернопільська	99,2	102,2
Харківська	95,1	91,9
Херсонська	98,6	103,0
Хмельницька	101,4	100,3
Черкаська	97,1	101,5
Чернігівська	94,7	100,8
Чернівецька	96,3	102,3
Київ	101,3	96,8
Севастополь	104,3	105,3

- за даними Мінжитлокомунгоспу

Якщо порівнювати жовтень з квітнем, коли опалювальний сезон також зайняв приблизно половину місяця, то зараз українцям виставили сумарний рахунок на 120 млн. грн., або більш ніж на 8% менше. Проте в квітні рівень платежів склав 114%, зараз – близько 93%. Слабкою утіхою виглядає те, що в нинішньому жовтні скрізь, окрім Києва, Львівської і Хмельницької обл., заплатили більше, ніж рік тому, а в 5 регіонах розмір платежів перевищив розмір нарахувань. Адже минулий жовтень разом з листопадом був місяцем комунального шоку – в абсолютній більшості регіонів саме тоді населення вперше відчуло всю тяжкість нових тарифів. Зараз же тарифи в порівнянні з минулим жовтнем зросли на 15% – помітно менше, ніж за статистикою, збільшилися доходи населення. Але повністю розплатитися і навіть трохи погасити борги змогли, окрім Дніпропетровщини, лише жителі чотирьох південних регіонів, де через кліматичні умови опалювальний сезон почався пізніше. Поки є декілька гіпотез з приводу того, чому зниження платежів виявилось більшим, ніж ми прогнозували. Причому, ймовірно, кожна вірна певною мірою. Перша –

населення тільки розгойдується і найближчими місяцями платежі відносно нормалізуються, тобто заборгованість ростиме, але набагато меншими темпами, ніж рік тому. Друга – бурхливе зростання цін на продукти харчування так ударило по гаманцях населення, що платити за житлово-комунальні послуги стало складніше. Третя – більш ніж 100%-вий рівень платежів починаючи з квітня відбувався за рахунок відносно забезпечених боржників. Зараз же вони розрахувалися з боргами, а залишилися боржники безнадійні, які тільки нарощують заборгованість. Якщо друга і третя версія вірні, значить, зростання заборгованості взимку буде достатньо помітним, хоча і меншим, ніж рік тому (втім, холоди можуть внести корективи).

Проте звертає увагу, що особливе зниження платежів відбулося в Західній і Центральній Україні, де дотепер платили краще всього. При цьому за газ, частка якого в загальному обсязі нарахувань найбільш висока саме в цих регіонах, українці заплатили лише близько 3/4 нарахованих сум. Тоді як в квітні переплата за нього склала 21%, хоча обсяг нарахувань був на чверть більше, ніж в нинішньому жовтні. При цьому зараз в абсолютній більшості центральних і західних регіонів рівень платежів ще менше за середньоукраїнський, а в Черкаській обл. навіть менше 50%. Тому не можна виключати і четвертої гіпотези зменшення платежів: у регіонах, де найбільш популярний БЮТ, можуть поширюватися чутки, що стане Вертівиши дзигою прем'єром — і ціна газу зменшиться. Навіть якщо цілеспрямованого розпуску подібних чуток не було, вони просто зобов'язані з'явитися на фоні обіцянок Тимошенко понизити ціну на газ до рівня 2005-го.

Втім, не дивлячись на падіння платежів в жовтні, їх загальний рівень за 10 місяців залишається цілком задовільним – переплата складає 3,3% і зафіксована у всіх регіонах, окрім Києва.

Дані ж про жовтневі платежі населення за тепло більш-менш задовільні для початку опалювального сезону. У принципі картина схожа з оплатою газу – в порівнянні з квітнем нараховано менше, і рівень оплати нижчий. Проте не доплатило населення не 25%, а лише 6%, а в 7 регіонах навіть переплатило. Нарахування ж за 10 місяців цього року сплачені майже повністю – 99,4%, тоді як рівень оплати за холодну воду за цей же період-94,2%, а квартплата – 94,3%.

Але платежі за останні дві послуги в жовтні помітно збільшилися. За холодну воду заплатили більше 100% скрізь, окрім Києва (але за підсумками 10 місяців в столиці переплата), а за квартиру – в 23 з 27 регіонів. В результаті за підсумками 10 місяців 5 регіонів з платежами за холодну воду понад 100% (після вересня їх було 2), а за квартири добре платили на Полтаві і в Києві (за 9 місяців переплата – лише в столиці). Втім, і у відстаючих регіонів борги невеликі – менше 95% заплатили за воду лише в 5 регіонах (менше всього на Луганщині – 90%), а за квартиру – в 11 (менше всього в Закарпатті – 84%, в Кіровоградській, Луганській, Сумській і Харківській обл. – менше 90%).

Порівняння даних за нинішній і минулий жовтень (табл. 4) показує, як безперечні досягнення уряду у області політики субсидій, так і обмеженість цих досягнень.

Таблиця 4.

Виплата житлових субсидій

	2006	2007	жовтень 2006	жовтень 2007
1	2	3	4	5
Призначено безготівкових субсидій, тис.	627,7	1466,7	157,7	196,2
у % що звернулися	76,8	89,5	73,6	77,7
Частка субсидій, призначених з розрахунку в 15% сукупного доходу, в % від загального числа	22,4	71,4	16,9	85,2
Всього сімей, які одержують безготівкові субсидії, тис.	460,2	656,7	X	X
Частка сімей з однієї людини в загальному числі одержувачів субсидій на 1 листопада, в %	72,0	74,3	X	X
з двох чоловік	15,9	16,7	X	X
з трьох чоловік	7,5	5,7	X	X
з чотирьох і більш людина	4,6	3,3	X	X
Призначено наявних субсидій, тис.	307,3	424,7	9,0	16,8
У % що звернулися	67	89,7	78,5	95,2
Частка наявних субсидій, призначених з розрахунку в 15% сукупного доходу, в % від загального числа	14,3	93,5	19,7	93,8
Частка сімей з однієї людини, що одержали наявні субсидії в поточному місяці, в %	X	X	83,3	84,8
Середня сума безготівкової субсидії, призначеної в поточному місяці, грн. на сім'ю	X	X	77,7	89,2
Середня сума наявної субсидії, призначеної в поточному місяці, грн. на сім'ю	X	X	282,0	421,7
Перераховано бюджетних коштів підприємствам ЖКГ в рахунок безготівкових субсидій, млн. грн.	152,3	716,5	10,9	26,7
Виплатить громадянам наявних субсидій, млн. грн.	73,2	198,3	3,7	10,6
Заборгованість бюджетів перед підприємствами ЖКГ по переліку субсидій, млн. грн.	3,6	-7,9	X	X
Заборгованість бюджетів перед громадянами по переліку наявних субсидій, млн. грн.	2,6	9,4	X	X

- за даними Міністерства праці та соціальної політики України

Так, хоча тарифи в порівнянні з минулим жовтнем зросли на 15%, а зростання доходів об'єктивно не дозволяло багатьом сім'ям претендувати на субсидії, кількість безготівкових субсидій, оформлених цього місяця,

виявилася на 24% більше, ніж роком раніше, а готівки – майже удвічі більше. Загальне ж число одержувачів безготівкових субсидій на 1 листопаду зараз на 41% більше, ніж рік тому. При цьому розмір жовтневої безготівкової субсидії в 2007-у на 15% більше, ніж в 2006-у, а наявної – в 1,5 рази більше. А підприємствам і громадянам в рахунок субсидій обох форм перераховано в тому ж місяці в 2,6 рази більше, ніж рік тому. Все це багато в чому тому, що набагато більше число громадян одержують субсидії виходячи з 15%, а не 20% сукупного доходу. При цьому, очевидно, статистика за жовтень була б ще кращою, якби відділи субсидій основательней приготувалися до сезонного напливу громадян. Адже відсоток задоволених заяв про субсидії, що виявився помітно меншим, ніж в останні місяці, говорить, найвірогідніше, про те, що розгляд частини заяв вимушено відклали на листопад.

Але не дивлячись на всі ці досягнення, система субсидій виявилася ефективною тільки відносно самотніх громадян. При всій лібералізації оформлення цієї допомоги в порівнянні з минулим жовтнем частка таких громадян в числі одержувачів субсидій зросла, тоді як частка сімей, що складаються з трьох і більше чоловік, скоротилася на чверть, хоча, як відомо із статистики, саме серед сімей з дітьми найбільше число бідних.

Як показує практика, з кожним роком зростає собівартість послуг на теплову енергію. Це призводить при незначному збільшенні тарифів та відсутності підтримки з боку держави до значних збитків галузі теплоенергетики. Проблема полягає в тому, що суб'єкти природних монополій подають пропозиції щодо зміни тарифів, не надаючи в повному обсязі усі розрахунки витрат та норм використання ресурсів. У більшості випадків до складу витрат включаються витрати, розмір яких визначений без застосування обґрунтованих норм та нормативів, значна частка витрат розраховується на основі витрат попередніх років, що призводить до необґрунтованого завищення тарифів.

На збільшення витрат впливає недосконалість організації бухгалтерського обліку в частині нарахування амортизації на незадіяні у виробничому процесі основні засоби та технологічна неможливість їх консервації (виведення з експлуатації). Зокрема, “через недостатність природного газу більшістю підприємств теплопостачання в міжопалювальний період не використовуються мережі гарячого водопостачання. Однак, з причини відсутності окремого обліку вартості мереж теплопостачання та гарячого водопостачання, амортизація нараховується на всю вартість мереж і в повному обсязі відноситься на собівартість послуг, у зв'язку з тим, що потужності, які не використовуються, неможливо в установленому порядку законсервувати.

Відсутність у підприємств стимулів до зниження витрат та обмежень, у формуванні витратної частини дозволяє перекладати на плечі споживачів усі невиробничі витрати підприємств.

Існуючі методики регулювання за методом “витрати плюс” не стимулюють суб'єктів природних монополій до зниження питомих витрат при наданні послуг, що фактично зберігає існуючу систему високої енергоємності послуг і як наслідок, значної енергетичної складової у тарифах, та цінових диспропорцій у сторону завищення операційних витрат.

Високий рівень зношеності мереж, використання фізично і морально застарілого обладнання, а в окремих випадках – і безгосподарність керівників призвели до зростання втрат води, тепла та електроенергії до критичного рівня.

Так, у більшості регіонів втрати води досягають 40-60% обсягів поданих у мережу, зокрема в: Миколаївській області –60%, Дніпропетровській – 32%, Сумській – 45%, м. Севастополі – 33%.

Внаслідок не запровадження енергозберігаючих технологій та недосконалості тепломереж спостерігається тенденція і до збільшення втрат тепла. При високому рівні зношеності основних засобів ступінь їх оновлення, у зв'язку з недостатнім фінансуванням (фактично з різних джерел спрямовано 20% потрібних коштів), не перевищує 3,3%. Зокрема, у 2006 році з 10 тисяч застарілих та малоефективних котлів замінено лише 450 одиниць.

Однак за рахунок проведення заходів з енергозбереження можна досягти значної економії ресурсів. Зокрема, в результаті переведення 24 котелень ОП “Кримтеплокомуненерго” на роботу з рідкого палива на природний газ зекономлено 12 млн. грн. при затратах на реконструкцію в сумі 3,7 млн. гривень.

Потребує уваги питання переоснащення котелень ряду теплопостачальних підприємств, у яких продуктивність встановленого обладнання значно перевищує фактичні потреби в тепловій енергії. Так, за даними Житомирського обласного комунального підприємства теплових мереж середній відсоток завантаження котлів, які виробляють теплову енергію, становить 37,3%.

Аналіз пропозицій суб'єктів природних монополій щодо зміни тарифів відбувається без участі споживачів. Така процедура розгляду пропозицій і затвердження тарифів є непрозорою, а усунення від цього процесу споживачів призводить до додаткової соціальної та політичної напруженості після затвердження тарифів.

На сьогодні в законодавстві України встановлені механізми залучення споживачів до процесу встановлення тарифів. Однак, незважаючи на дію закону України “Про засади державної регуляторної політики”, у житлово-комунальному господарстві ці процедури ще не запроваджені на належному рівні.

Необхідний час і на запровадження положень нового Закону України “Про житлово-комунальні послуги” щодо залучення громадськості та запровадження громадського контролю у сфері житлово-комунальних

послуг (стаття 11), зокрема в частині погодження планів, проектів розвитку, реформування житлово-комунального господарства відповідного населеного пункту, та узгодження цих процесів залучення громадськості із залученням споживачів до регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення та централізованого теплопостачання.

Таким чином, критерії формування тарифів в енергетичному секторі все ще залишається однією з проблем, що стоїть перед українськими урядовцями та політиками. Викривлення цін може бути шкідливим як для економіки, так і для домогосподарств, незалежно від того чи ціни є “завищеними”, чи “заниженими”. Якщо в секторі домінує монополістичне формування тарифів і цін, то вони встановлюватимуться вище свого “індикативного” рівня, який визначається видатками, конкуренцією та світовими цінами, при цьому обсяги надання послуг будуть меншими порівняно з можливими за інших умов. Така ситуація негативно відбилася б на українській промисловості, та, відповідно, і на конкурентоспроможності української економіки. Українські домогосподарства також страждатимуть від втрат у добробуті, оскільки менша доступність енергетичних послуг знижуватиме рівень життя.

З іншого боку, штучне утримання нижчих, порівняно з “індикативними” цінами, тарифів та цін також не принесе користі ані промисловості, ані домогосподарствам. По-перше, ресурси витрачатимуться неекономно, погіршуючи енергетичну залежність України та призводячи до забруднення навколишнього середовища. Постачання енергетичних послуг втратить стабільність, а їх якість у довгостроковому періоді знизиться, оскільки знижуватиметься мотивація до інвестицій у підтримання та розширення діяльності в секторі.

При аналізі встановлення тарифів на комунальні послуги враховано те, що: великі підприємства, платежі від яких раніше були основним джерелом надходжень комунальних підприємств призупинили свою діяльність або істотно скоротили обсяги виробництва, що призвело до скорочення обсягів споживання комунальних послуг і зменшення частки надходжень від цих споживачів в структурі доходів комунальних підприємств; комунальні підприємства не мають коштів для належного утримання виробничих потужностей; якість комунальних послуг дедалі погіршується; житлово-комунальне господарство стає все менш привабливим для інвесторів.

Необхідним є відновлення практики капітального планування на підприємствах галузі, розроблення короткострокових та довгострокових фінансових планів, а також рекомендації щодо поліпшення системи ціноутворення.

На нашу думку, проблема полягає в тому, що суб'єкти природних монополій подають пропозиції щодо зміни тарифів, не надаючи в повному обсязі усі розрахунки витрат та норм використання ресурсів. У більшості

випадків до складу витрат включаються витрати, розмір яких визначений без застосування обґрунтованих норм та нормативів, значна частка витрат розраховується на основі витрат попередніх років, що призводить до необґрунтованого завищення тарифів.

На збільшення витрат впливає недосконалість організації бухгалтерського обліку в частині нарахування амортизації на незадіяні у виробничому процесі основні засоби та технологічна неможливість їх консервації (виведення з експлуатації). Зокрема, “через недостатність природного газу більшістю підприємств теплопостачання в міжопалювальний період не використовуються мережі гарячого водопостачання. Однак, з причини відсутності окремого обліку вартості мереж теплопостачання та гарячого водопостачання, амортизація нараховується на всю вартість мереж і в повному обсязі відноситься на собівартість послуг, у зв'язку з тим, що потужності, які не використовуються, неможливо в установленому порядку законсервувати.

Відсутність у підприємств стимулів до зниження витрат та обмежень, у формуванні витратної частини дозволяє перекладати на плечі споживачів усі невиробничі витрати підприємств.

Використані джерела інформації:

1. Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію та сертифікацію” від 10.05.1993 № 46-93. Документ 46-93, остання редакція від 13.10.2005 // База даних “Законодавство України”. – Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Ефимов С. Юридические аспекты создания и деятельности жилищно-эксплуатационных объединений // Бухгалтерия – 2001. - №26 /1 (441), - С.40-41.
3. Житловий кодекс України, від 30.06.83 № 5464-X. Документ 5464-10, остання редакція від 30.06.2005 // База даних “Законодавство України”. – Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” від 24.06.04 № 1875-IV. // База даних “Законодавство України”. – Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Закон України “Про Загальнодержавну Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” від 24 червня 2004 року № 1869 // База даних “Законодавство України”. – Сайт: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Керівництво з питань проектного менеджменту (РМВОК): Пер. з англ. / Під ред. С.Д. Бушуєва, 2-е вид., перероб. – К.: Видавничий дім “Ділова Україна”, 2000. – 198 с.
7. Попов А.Е. Управление развитием водопроводно-канализационного хозяйства города. – Х.: Основа, 2000. – 160 с.
8. Юрьева Т.П. О финансовом состоянии предприятий жилищно-коммунального хозяйства и причины их неплатежеспособности // Коммунальное хозяйство городов: Науч. –техн. сб. – Київ: Техніка, 2001. – Вып. 34. – С.59-67.

Рецензент: Корецький М.Х., д. держ. упр., професор.