

ЕКОНОМІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

У статті розкриваються проблемні та неврегульовані питання щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. У статті доведена необхідність вдосконалення системи регулювання тарифів суб'єктів природних монополій, розкрито особливості державного впливу на їх діяльність та напрями удосконалення методів регулювання.

In the article we can see problematic and undetermined questions on regulating the activities of natural monopoly entities. The article defines necessity of improving the system of tariffs regulation for the natural monopoly entities, also the features of the state influence and directions of improving regulation methods are disclosed in the article.

Ключові слова: економічне регулювання, природні монополії, неврегульовані питання, тарифи, обмеження

Keywords: Economic Regulation, Natural Monopolie, Undetermined Questions, Tariffs, Limitation.

Радикальна перебудова системи управління перехідною економікою серед інших серйозних проблем виявила проблеми, пов'язані з діяльністю суб'єктів природних монополій. Природні монополії на відміну від інших ринкових структур займають особливе місце в системі економічних відносин.

Тема природних монополій і державне регулювання їх діяльності є одним із актуальних напрямів досліджень в наш час, тому що на данному етапі розвитку національної економіки держава не має досконалого апарату регулювання, існуючі норми законодавства непрозорі. Їх можна трактувати по-різному. Існуюча система державного регулювання діяльності у цій сфері є малоефективною і потребує суттєвого вдосконалення, зокрема, не розроблено прозорих, ефективних механізмів регулювання і контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, не повністю сформовано відповідну нормативну базу, внаслідок чого багато питань залишаються неврегульованими.

Саме тому особливо необхідно забезпечити щоб система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій компенсувала брак ринкових регуляторів ефективними важелями державного регулювання, орієнтованого на мінімізацію витрат і втрат виробництва, а також встановлення обґрунтованих цін і тарифів на послуги суб'єктів природних монополій. При цьому необхідно створювати умови для забезпечення оптимального рівня інвестицій у відтворення основних засобів виробництва суб'єктів природних монополій та сприяти ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства,

суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, адже будь-яке втручання, в тому числі і державне регулювання є негативним явищем в ринковій економіці, незважаючи на обсяг соціальних вигод, котрі воно відстоює.

Від ефективної діяльності суб'єктів природних монополій і їх спроможності надавати споживачам за доступною ціною якісні послуги залежить не лише конкурентоспроможність підприємств, галузей народного господарства але і в цілому всієї економіки держави.

Дослідженням проблеми державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій займалися такі відомі науковці, як А. Сміт, В. Баумоль, Дж. М. Кейнс, М. Портер, Т. Мальтус, Дж. Робинсон, Дж. Стіглер та ін. Вони дали визначення природної монополії, розробили підходи до державного регулювання їх діяльності. Проте залишаються недостатньо розробленими багато питань, пов'язаних з державним регулюванням діяльності суб'єктів природних монополій.

Ще і досі у світі існують різні погляди на саме явище «природної монополії» та причини, що зумовили їх появу. Однак майже всі погоджуються з тим, що ринки природних монополій мають високі бар'єри для входження на них нових суб'єктів господарювання і що найбільш проблемним питанням залишається встановлення обґрунтованих цін на їх послуги.

Саме завданням державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є формувати цінову політику у відповідній сфері регулювання, розробляти та затверджувати спеціальні умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролювати їх дотримання, вживати у встановленому порядку заходів щодо запобігання порушенням цих умов і правил, тобто встановлювати обмеження для їх діяльності і в той же час, не придушувати природні монополії, при яких має відбуватися економія від масштабу.

Існування природних монополій є виправданим і необхідним, але за цими процесами повинний здійснюватися жорсткий контроль з боку держави та громадськості щодо недопущення зловживання ними своїм монопольним становищем.

В Україні з кожним роком зростає суспільна незадоволеність низькою якістю послуг суб'єктів природних монополій, високими тарифами на їх послуги, незадовільними результатами державного регулювання і в окремих регіонах незадоволенням в забезпеченні необхідною кількістю послуг і т.д.

Крім зазначеного, дослідження цих проблем на сьогодні є необхідним, оскільки чи не щодня порушуються справи про недотримання суб'єктами природних монополій вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Найбільшу кількість порушень за останні роки виявлено на ринках житлово-комунальних послуг.

Типовими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктами природних монополій у 2010-2011 роках у житлово-комунальній сфері, зокрема, були:

- застосування до споживачів, які технічно не можуть отримувати послуги централізованого водовідведення, умов договору щодо обов'язкової оплати послуги водовідведення, яка фактично не надається;
- нарахування повної оплати при невідповідності режимів та якості надання житлово-комунальних послуг;
- застосування тарифів, не затверджених регулюючим органом;
- неукладення зі споживачами договорів на надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення або укладання договорів зі споживачами (населенням) про надання житлово – комунальних послуг, зміст яких не відповідає вимогам Типових договорів, затверджених відповідними постановами Кабінету Міністрів України;
- запровадження економічно необґрунтованої плати за встановлення лічильників води та тепла, їх періодичну повірку;
- встановлення економічно необґрунтованої вартості послуг з видачі технічних умов на приєднання до мереж тепло-, водопостачання.

Ці порушення відбувалися переважно через непрозорість нормативних актів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій та недостатній контроль з боку регулюючих органів.

Не дивлячись на те, що із року в рік ключовими завданнями Уряду визначаються: здійснення виваженої цінової політики у сфері надання житлово-комунальних послуг; підвищення якості житлово-комунальних послуг і комфортності житла, на виконання яких здійснюється реалізація загальнодержавних Програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства, проте кардинальних змін на краще не відбувається. Практично жодної програми повністю не виконано і залишається багато невирішених проблем.

До окремих проблемних питань, пов'язаних із недосконалістю державного регулювання та нормативно-правової бази в житлово-комунальному господарстві, зокрема, можна віднести:

1. Законодавчо не розмежовано компетенцію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що виконують функції управління майном житлово-комунального господарства і регулювання діяльності підприємств цієї галузі.

Так, органи місцевого самоврядування суміщають функції управління та регулювання.

Поєднання цих функцій регуляторним органом призводить до виникнення конфлікту інтересів під час здійснення регуляторної політики. Орган місцевого самоврядування намагається водночас забезпечити інтереси споживачів і максимально реалізувати корпоративні інтереси підприємств, що перебувають у його підпорядкуванні.

2. Відсутність порядку доведення до споживачів інформації та врахування позицій територіальних громад щодо зміни тарифів, їх структури, обґрунтування необхідності зміни тарифів, переліку житлово-комунальних послуг тощо.

Принцип відкритості, доступності та прозорості структури цін/тарифів для споживачів та суспільства має забезпечувати одержання споживачами (їх об'єднаннями або уповноваженими особами) необхідної інформації про перелік житлово-комунальних послуг, їх вартість, загальну вартість місячного платежу, структуру ціни/тарифу, зокрема, склад та рівень витрат, що включені до розрахунку тарифів, обґрунтування необхідності внесення змін до тарифів, норми споживання, порядок надання цих послуг, їх споживчі властивості тощо, як це вимагається пунктом 2 частини першої статті 20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Реалізація цих принципів створить запобіжні механізми щодо намірів закладати у структуру тарифу необґрунтовані витрати та упереджувати їх зростання.

3. У Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», не включено до правових засад організації діяльності Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України здійснення державного регулювання у сфері централізованого постачання гарячої води та послуг з централізованого опалення.

Досі залишається нерегульованою проблема щодо здійснення державного регулювання у сфері централізованого постачання гарячої води та послуг з централізованого опалення.

Сьогодні послуги з гарячого водопостачання практично не існує. Споживач сплачує окремо за послугу холодної води для виготовлення гарячої води та підігрів води. Хоч за функціональним призначенням та відповідно до експлуатаційних показників це єдина, комплексна послуга.

Така схема, коли споживач повинен сплачувати окремо за кожен складову послуги є непрозорою для споживача та створює підґрунття для зловживань з боку підприємств - постачальників і викликає багато скарг. Впровадження такого порядку розрахунку за гаряче водопостачання в окремих випадках може призводити до ущемлення інтересів споживачів, ускладнює для споживача можливість отримання якісної послуги через те, що вона надається двома постачальниками: води та тепла. Така система розрахунків суперечить вимогам статті 13 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», згідно з якою до комунальних послуг відноситься, зокрема, централізоване постачання гарячої води, а такої послуги, як «підігрів води» не передбачено.

При зазначеному порядку розрахунків у разі зниження якості послуг централізованого гарячого водопостачання для споживачів буде значно ускладнено проведення відповідних перерахунків за фактично надані послуги.

Враховуючи зазначене, вважаємо, що необхідно запровадити таку систему оплати, за якою розрахунки за послуги гарячого водопостачання здійснюватимуться між тепlopостачальними підприємствами, як виконавцями послуги, та споживачами як за

єдину послугу – гарячого водопостачання. І при цьому необхідно передбачити ліцензування зазначених видів діяльності.

4. Відсутній механізм врахування відповідності якості послуг, що виробляються, потребам споживачів та їх вартості, автоматизованої системи контролю за наданням споживачам послуг тепло-, водопостачання, яка б забезпечувала постійний контроль та фіксацію якісних та кількісних параметрів (зокрема температуру гарячої води), в системі в автоматичному режимі та реальному часі з одночасним заведенням даних у розрахунковий центр і нарахуванням оплати отриманої послуги відповідно до її якості та кількості.

5. Відсутність системи тарифоутворення, яка б стимулювала суб'єктів природних монополій до зниження витрат та втрат в мережах при наданні послуг.

Так, за існуючої системи формування цін/тарифів у суб'єктів природних монополій житлово-комунальної сфери відсутні як стимули до зниження витрат, так і обмеження у формуванні витратної частини ціни (тарифу) на свої послуги. Модель цінового регулювання має стимулювати постачальників послуг до зниження витрат та втрат.

Відповідно до пункту 23 Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. N 869: «Планований прибуток визначається як сума коштів, що перевищує суму повної планованої собівартості, і спрямовується на здійснення необхідних інвестицій.... Планування складової частини зазначеного прибутку, що передбачається для здійснення необхідних інвестицій для провадження ліцензованої діяльності, провадиться відповідно до інвестиційної програми ліцензіата, затвердженої згідно з його установчими документами і погодженої в установленому уповноваженими органами порядку.» Ця частина коштів має направлятися на ремонт, відновлення, будівництво нових мереж тощо.

Однак матеріали перевірок свідчать, що часто суб'єкти природних монополій включають у тариф інвестиційну складову без наявної схваленої уповноваженими органами інвестиційної програми і при відсутності розрахунку ефекту від впровадження такої програми. Тобто відсутнє обґрунтування яким чином вплине ця інвестиційна складова на зниження втрат у мережах і відповідно на рівень тарифів. Без такого обґрунтування ефективність впровадження інвестиційної складової неможливо перевірити. Тому необхідно вжити заходів щоб були затверджені інвестиційні програми і щоб кожен споживач мав змогу відчутти і перевірити як ці заходи впливають на вартість та якість послуги.

Це пов'язано насамперед з тим, що високий рівень зношеності мереж, використання фізично і морально застарілого обладнання, а в окремих випадках - і безгосподарність керівників призвели до зростання втрат води, тепла до критичного рівня. Фактично суб'єкти природних монополій не відповідають за нераціональне господарювання, завищення цін і неякісне надання послуг перед суспільством та державою.

Так, у більшості регіонів фактичні норми втрат води досягали 40-60 % обсягів води, поданих у мережу. У кінці 2010 року (за інформацією Державної інспекції з контролю за цінами) в окремих регіонах у базових (обласних та районних центрів) підприємствах-виробниках послуг з водопостачання такі втрати, зокрема, складалі:

- Чернівецька область - м. Заставна, Заставніське ЖЕУТВЗ – 57,5%;
- Луганська область - практично у всіх водоканалах – 59,9%;
- Донецька область - м. Волноваха ВУВКГ та смт. Володимірівка ВУВКГ – 64,3%;
- Закарпатська область - ММКП «Мукачівводоканал» – 65,2%;
- Івано-Франківська область – м. Косів Косівміськводосервіс – 67%;
- Київська область – м. Тетіїв ВУВКГ «Тетіївводоканал» – 76,3%;
- Житомирська область - ВУВКГ Новоград-Волинський – 84,5%.

В той час, як у цих же областях є водоканали з невеликими втратами води, зокрема:

- Чернівецька область: - м. Новоселицьке ВУЖКГ – 12,3%;
- смт. Берегомет БП «Криниця» - 0,9%;
 - смт. Кельменці Кельменецьке ВУЖКГ – 3,9%;

Луганська область: с. Новоганнівка Комунальна власність - сільське ком. під-во «Істочник» – 22,1%;

- Донецька область: - р.ц. м. Ясинувата ВУВКГ – 26,1%;
- смт. Тельманово ВУВКГ – 10,2%;

- Закарпатська область: - м. Свалява РКПВВ – 12,6%;
- м. Перечин КП «Комунальник» - 8,5%;
 - смт. В.Березний ВУЖКГ – 8,55%;
 - смт. Міжгір'я – 9%;

- Івано-Франківська область: - м. Коломия КП «Коломияводоканал» – 22,6%;
- смт. Богородчіни Богородчанське ВУВКГ – 2,2%;

- Київська область: - м. Кагарлик КП «Кагарликводоканал» – 9,7%;
- м. Українка «Українкаводоканал» – 20,11%;
 - смт. Немішаєве ЖКП – 20,3%;
 - с. М-Рубежівка КГП «Мислін» – 4%;

- Житомирська область: - КП ЖКГ смт. Любар – 15,0%;
- ДКП смт. Іршанськ – 20,0%.

Зрозуміло, що у різних водоканалів різний стан мереж, їх зношеність та можливі інші фактори, які впливають на відсутність стимулів суб'єктів природних монополій до зниження втрат і встановлення прозорих тарифів. Завжди суб'єктам природних монополій дуже зручно посилатися на те, що тарифи не покривають витрати підприємств і їх треба підвищувати. Але які ж мають бути тарифи щоб покрити втрати на рівні 76 – 84% і чи можуть бути вони обґрунтованими? Тобто споживачі сплачують за безгосподарність водоканалів – за воду, яку виливають у пісок.

Не краща ситуація і у теплопостачанні: навкруги теплових мереж взимку зеленіє трава.

Таке становище пов'язано насамперед з тим, що у сферах діяльності суб'єктів природних монополій не діють конкурентні механізми саморегулювання, внаслідок чого на цих ринках не забезпечується справедливий баланс інтересів, порушуються права споживачів, у переважній більшості безпідставно зростають ціни. Ефективність діяльності такої природної монополії знаходиться на надзвичайно низькому рівні.

Суб'єкти природних монополій намагаються вживати заходів для затвердження для них надто високих цін /тарифів порівняно з цінами/тарифами, які могли би бути встановлені за умов існування конкуренції. Такі ціни/тарифи створюють додаткові доходи суб'єктам природних монополій і водночас обкладають споживачів своєю «даниною» на свою користь. Покупці змушені купувати товари за цінами вищими, ніж вони могли б їх купувати за умов конкурентного ринку і тому вони часто отримують неякісні послуги за свої гроші.

Існують значні об'єктивні труднощі з реальною оцінкою обґрунтованості витрат суб'єктів природних монополій, встановлення ефективних механізмів контролю цих витрат та визначення необхідності і розміру інвестицій тощо. Ціни/тарифи на комунальні послуги суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих планованих витрат на їх виробництво з урахуванням планованого прибутку. Тобто цінове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій повинно враховувати не тільки соціальний аспект, а й економічний.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій повинно гарантувати споживачам отримання вигоди від економії, спричиненої масштабами виробництва, тобто зменшенням витрат на одиницю продукції. За результатами регулювання мають бути встановлені прозорі тарифи, які будуть відшкодовувати витрати виробництва і приносити «обґрунтований» дохід підприємству.

Однією з основних причин виникнення природної монополії є перш за все наявність ефекту масштабу. Однак на сьогодні практично не досягається потенційно можлива ефективність цих монополізованих ринків. Саме тому, майже всі суб'єкти природних монополій, мають незадовільний стан і дуже великі втрати продукції, які покриваються за рахунок споживачів і зосереджуються на «вибиванні» максимально високих тарифів. При цьому відповідальність за рівень тарифів лягає на державу.

Тому, імовірно все, що методи державного регулювання природних монополій мають постійно удосконалюватися і інтерес суспільства до нього ніколи не згасне.

Для запровадження ефективного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, необхідно визначити критерії економічної обґрунтованості витрат, що враховують досягнутий рівень соціально-економічного розвитку, природні особливості відповідного регіону та технічні можливості суб'єкту господарювання, для їх врахування при розрахунку тарифів; припинити перехресне субсидування різних категорій споживачів або одного виду діяльності за рахунок іншого; запровадити принцип обґрунтованості розподілу витрат між групами споживачів.

Необхідно вдосконалювати державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій шляхом створення таких умов, щоб їм доводилося постійно шукати шляхи оптимізації виробничих витрат, у тому числі через удосконалення техніки і технології, тобто необхідно якомога швидше вводити стимулююче регулювання. Запровадження стимулюючого регулювання цін дасть відчутний поштовх суб'єктам природних монополій для оптимізації власних витрат.

Розробка тарифів на послуги суб'єктів природних монополій має базуватися на індивідуальній нормативній собівартості, що відображає об'єктивні, природні, демографічні, містобудівельні, економічні умови кожного населеного пункту.

Державне регулювання цін не означає встановлення їх фіксованого рівня. Регулююча роль держави в цій сфері має виявлятися, насамперед у обмеженні та запобіганні неправомірних дій суб'єктів природних монополій щодо визначення цінових і тарифних умов. При цьому дуже важливим залишається те, щоб система регулювання передбачала відповідальність регулюючого органу за прийняті рішення і зрозумілі правила оскарження його рішень.

Для вирішення вищезазначених проблем доцільно:

1) розробити нормативно-правовий акт, який би визначив Порядок (процедуру, механізм) доведення до споживачів інформації та відкритих слухань і врахування позицій територіальних громад, інших груп споживачів щодо зміни тарифів, їх структури, обґрунтування необхідності зміни тарифів, переліку житлово-комунальних послуг тощо;

2) розробити проект Закону України «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про природні монополії» в частині доповнення статті 5 Закону України «Про природні монополії» ринками: централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води;

3) забезпечити впровадження автоматизованої системи контролю за наданням споживачам послуг тепло-, водопостачання, яка б забезпечувала постійний контроль та фіксацію якісних та кількісних параметрів, зокрема температуру гарячої води, в системі в автоматичному режимі та реальному часі з одночасним заведенням даних у розрахунковий центр і нарахуванням оплати отриманої послуги відповідно до її якості та кількості;

4) передбачити у нормативних актах, що формування (зміна) тарифу здійснюється лише з урахуванням результатів обов'язкового проведення незалежного кваліфікованого аудиту ефективності діяльності суб'єкта природної монополії за попередній період та оприлюднення отриманих ними висновків та рекомендацій;

5) розробити методики щодо впровадження принципу «заохочувального регулювання»;

6) з метою розвитку конкурентного середовища у потенційно конкурентних сферах діяльності підприємств житлово-комунального комплексу передбачити проведення конкурсного відбору за право надання комунальних послуг, які перебувають у стані природних монополій.

Врегулювання вищезазначених проблем надасть можливість підвищити ефективність діяльності суб'єктів природних монополій, та створять сприятливі умови для удосконалення механізму державного регулювання цін/тарифів на послуги суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій в ці сфери.

Література

1. Блауг М., Экономическая мысль в ретроспективе, М, 1992р.
2. К. Макконнел, С. Брю, «Экономикс. Принципы, проблемы, политика», 11 изд., Киев, 1992р.
3. Робинсон Дж. Экономическая теория несовершенной конкуренции. – М. Прогрес, 1983. – 397 с.
4. Базилевич В.Д, Филюк Г.М. Природні монополії. – К.: Знання, 2006. – 367 с.
5. Звіт Антимонопольного комітету України за 2010 рік.