ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ
В УКРАЇНІ
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360,
факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



Т37

Розвиток галузі комунальних послуг України: у напрямку конкретної стратегії

Короткий зміст

Підприємства-постачальники комунальних послуг в Україні функціонують в несприятливому економічному та інституціональному середовищі. Як наслідок, підприємства накопичили борги та не мають змоги залучати необхідні інвестиції, що, в свою чергу, спричинило серйозні технічні проблеми наявної інфраструктури. Наразі, у Верховній Раді обговорюється загальнодержавна програма реформування галузі комунальних послуг, що має на меті створити нормативну базу для покращення стану підприємств комунального господарства. В цілому, програма вірно окреслює головні технічні проблеми галузі і також задає напрямки економічних та інституційних реформ, зокрема, у напрямку встановлення тарифів, що покривають витрати, та запровадження достатнього державного регулювання. Хоча такі наміри є дійсно нагально необхідними, програма має вийти за рамки проголошення намірів, і запропонувати конкретні заходи для їх досягнення. Без такої, більш детальної програми дій, не будуть створені необхідні передумови для залучення приватного капіталу до галузі, що може ускладнити фінансування програми. Для того, щоб розв'язати проблеми галузі, ми пропонуємо наступні заходи, які можуть бути здійснені в два етапи:

На першому етапі:

- Створити незалежний регуляторний орган для нагляду за діяльністю трьох галузей (водопостачання, теплопостачання та водовідведення).
- Регулятор встановлює тарифи для всіх підприємств на економічно обґрунтованому рівні відповідно до початкових витрат (регулювання „максимальної ціни").
- Постачання соціальних послуг домогосподарствам має бути обов'язком центральних та місцевих органів влади, а не підприємств комунального господарства. Спочатку такі заходи можуть бути підтримані схемою життєво необхідного споживання (lifeline consumption scheme).

На другому етапі:

- Методи регулювання поступово змінюються на більш складні схеми, що стимулюватимуть конкуренцію на ринку.

- Подальше стимулювання участі приватного сектору, наприклад, через схеми державно-приватного партнерства.

Зміст:

1. Вступ
2. Поточний стан розвитку сектору комунальних послуг України
2.1 Інституційні проблеми
2.2 Економічні проблеми
2.3 Технічні проблеми
3. Державна програма
4. Рекомендації
5. Заходи
Додаток

1. Вступ

Наразі Верховна Рада України розглядає Національну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства. Ця програма також розглядає розвиток галузі постачання комунальних послуг[1] - галузі, що протягом довгого періоду часу вимушена була функціонувати в умовах невизначеного нормативного середовища, без врегульованого механізму стягнення платежів з боржників, та в умовах „адміністрованих" збитків через встановлення тарифів на рівні, нижчому за витрати виробництва. Програма надає можливість вдосконалити регуляторне середовище в галузі і, таким чином, забезпечити надійне постачання комунальних послуг, що є необхідною передумовою соціально-економічного розвитку. Однак, хоча програма вірно вбачає технічні проблеми підприємств серед найважливіших, вона не пропонує конкретних заходів для забезпечення стабільної ефективної діяльності підприємств комунального господарства в майбутньому. Таким чином, програма не надає достатніх стимулів для залучення приватного капіталу до галузі, без якого розвиток галузі неможливий.

В даній роботі ми спершу надаємо огляд сучасних проблем галузі. Потім обговорюємо відповідні частини державної програми реформування житлово-комунального господарства та окреслюємо її слабкі сторони. Базуючись на критиці, ми пропонуємо власні рекомендації щодо вдосконалення програми та завершуємо наведенням конкретних заходів для подолання проблем галузі.

2. Поточний стан розвитку сектору комунальних послуг України

Виробництво і постачання комунальних послуг – одна з найменш розвинутих галузей України. В принципі, проблеми постачальників комунальних послуг можуть бути згруповані в три категорії – інституційні, економічні та технічні проблеми. Разом вони формують зачароване коло проблем, де незадовільні економічні умови, спричинені розповсюдженим сприйняттям комунальних послуг як необхідних громадських товарів і тому безкоштовних, а не як економічних товарів, виробництво яких потребує значних витрат, призвели до серйозних проблем, такі як некомпенсовані збитки виробництва та накопичення боргів. В таких умовах неможливо робити необхідні інвестиції, що, в

[1] В цій роботі під комунальними послугами ми розуміємо надання трьох основних послуг – холодне водопостачання, водовідведення та теплопостачання.

свою чергу, призводить до постійного погіршення технічного стану підприємств. Відсутність чіткої та адекватної програми реформування ускладнює ситуацію, що склалась. Нижче основні проблеми сектору описані більш детально.

2.1 Інституційні проблеми

Постачання комунальних послуг є дуже дорогим через те, що їх виробництво потребує значної інфраструктури та ресурсів. В той же час, гарантоване постачання таких послуг має високу соціальну цінність та є необхідною передумовою сталого економічного зростання. З точки зору споживачів, ціни на комунальні послуги мають бути на найнижчому можливому рівні. Постачальники, з іншого боку, намагаються підвищити ціни для того, щоб сплачувати власні зобов'язання та залучати капітал для потрібних інвестицій. На жаль, засоби конкуренції не можуть збалансувати інтереси постачальників та споживачів комунальних послуг, оскільки відповідні ринки відокремлені регіонально, а обмежений доступ до необхідної інфраструктури забезпечують монопольне становище постачальників комунальних послуг, і регулювання встановлення тарифів є необхідним для запобігання зловживань.

В Україні органи місцевого самоврядування здійснюють функцію регулювання тарифів. Однак вони як виборні органи схильні переслідувати власні політичні цілі, ніж досягати соціально та економічно прийнятного балансу інтересів споживачів та постачальників. Через те, що більшість підприємств знаходяться у комунальній власності, популістичні рішення досить легко втілюються в життя. Проблема встановлення тарифів, яку обговорено в наступній частині, демонструє нездатність наявної системи врівноважити інтереси всіх зацікавлених сторін. Таким чином, слабке регулювання та невизначеність державної політики в галузі надання комунальних послуг – це найважливіші інституційні проблеми сектору.

2.2 Економічні проблеми

З економічної перспективи основні проблеми походять від встановлення тарифів на нижчому за рівень витрат рівні, низької платіжної дисципліни та великої кількості пільг, що надаються державою.

Встановлення тарифів:

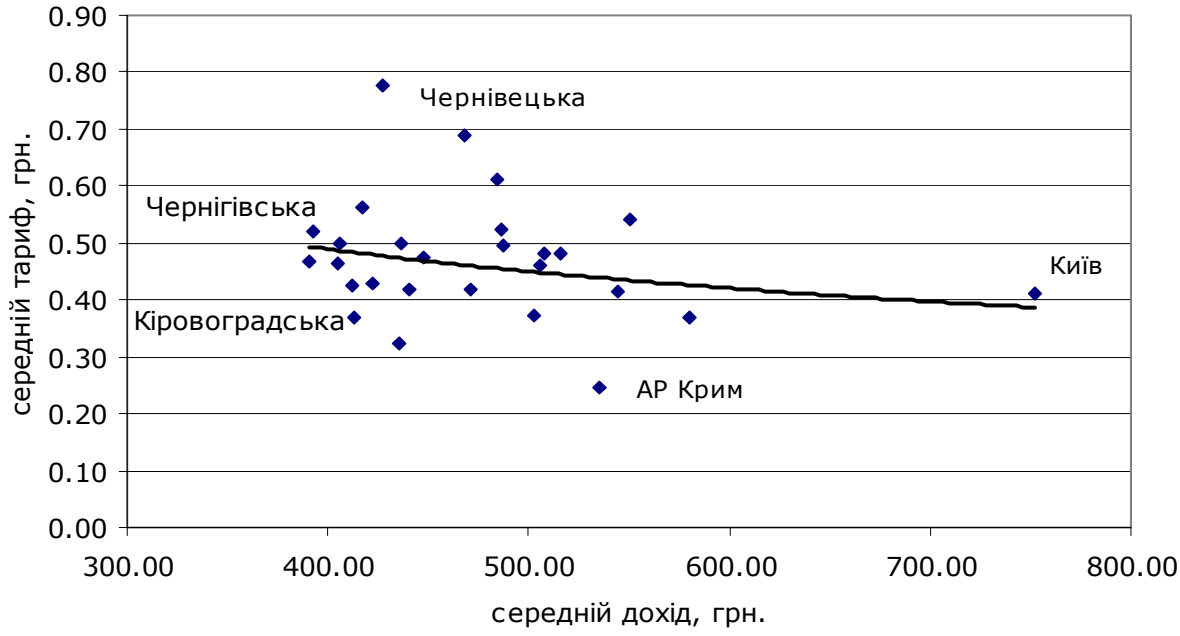
Тарифи на комунальні послуги встановлюються органами місцевого самоврядування на рівні, що вважається за "доступний". Прийнято, що комунальні послуги мають бути загальнодоступними. А отже, вважається, що постачальники (та чиновники) не мають жодного морального права підвищувати тарифи до тих пір, поки відповідні показники, такі як рівень мінімальної заробітної платні, не досягнуть рівня прожиткового мінімуму[2]. У випадку, якщо основою тарифної політики є така логіка[3], рівень тарифів на комунальні послуги в різних регіонах має якимось чином

[2] Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (щодо мораторію на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги населенню), №3635, 18.06.2003

[3] Яку ми не поділяємо, як буде зрозуміло нижче.

відповідати регіональному середньому рівню доходів. А саме, тарифи мають бути відносно низькими в областях з низьким середнім доходом на душу населення. Однак дані, показані на графіку 1, не підтверджують це. Навпаки, в регіонах з низькими доходами - в Чернівецькій, Житомирській та Кіровоградській областях тарифи на водопостачання найвищі. Тарифи на теплопостачання та водовідведення мають схожі ознаки (див. графіки А-1 та А-2 в додатку).

Графік 1. Середньомісячний дохід домогосподарств та середні тарифи на водопостачання для домогосподарств, 2002 (грн)



Джерело: Держкомстат, Держжитлокомунгосп

Хоча рівень тарифів не відображає економічних умов відповідного регіону, вони також не покривають витрат виробництва і постачання комунальних послуг. Порівняння середніх тарифів для населення[4] та середніх витрат[5] виробництва демонструє це на графіку 2 для випадку водопостачання, де ситуація є особливо важкою. Проблеми теплопостачання та водовідведення подібні (див. графіки А-3 та А-4 в додатку). В результаті такого встановлення тарифів підприємства змушені використовувати різні схеми перехресного субсидіювання низьких тарифів для населення високими тарифами для промислових споживачів.

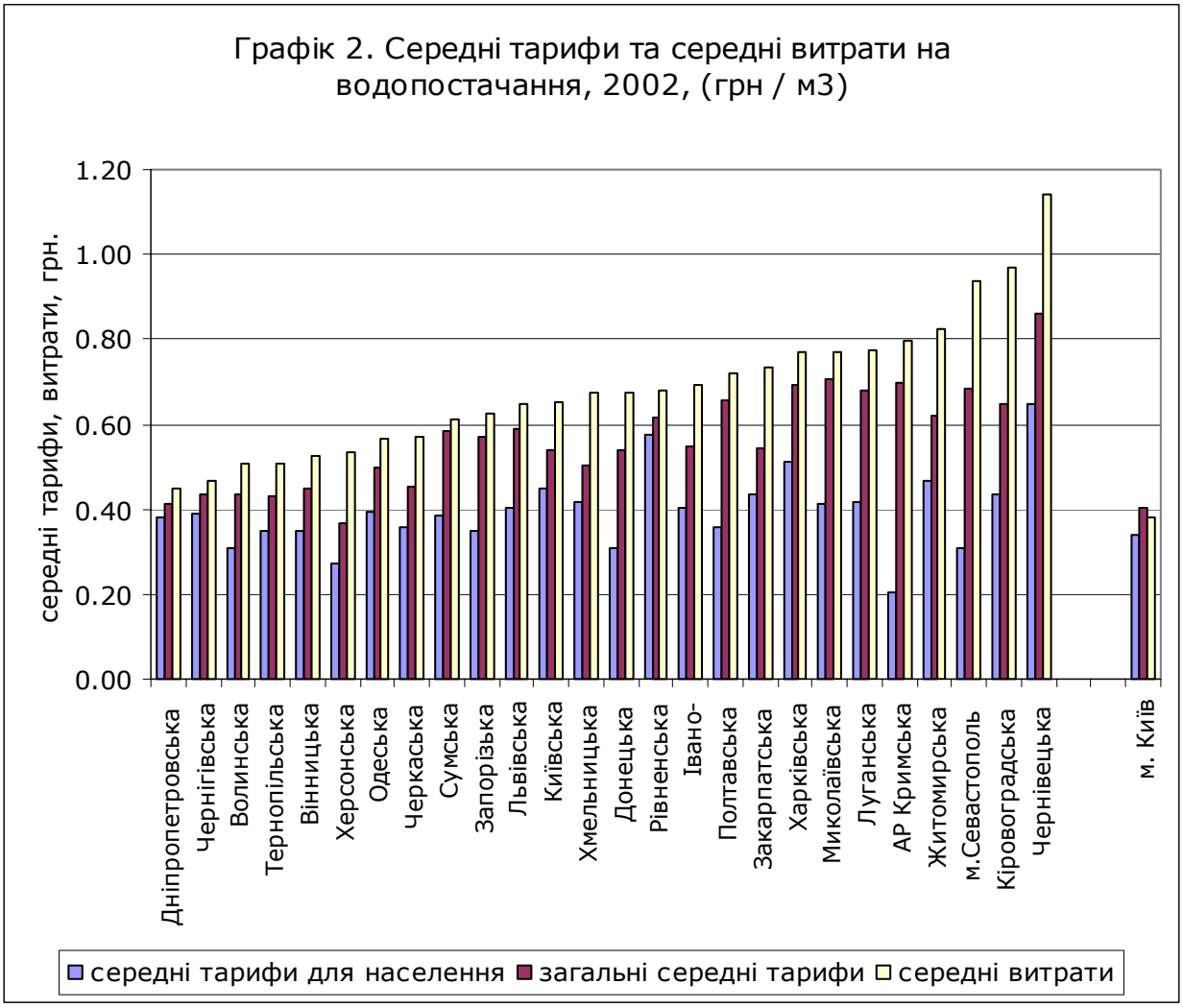
Однак перехресне субсидіювання є неефективним способом вирішення цієї проблеми, в такий спосіб, додатково обтяжується промисловість, а дійсна адресна допомога нужденним домогосподарствам не надається (замість цього, допомогу отримують всі домогосподарства). У крайніх

[4] Обчислені як відношення обсягу наданих послуг в матеріальному виразі до відповідного обсягу в натуральному виразі.

[5] Під терміном "витрати" ми маємо на увазі суму матеріальних витрат, витрат на оплату праці, соціальних відрахувань, амортизації та інших витрат виробництва, як це визначено у звітах Держжитлокомунгоспу.

випадках, це тільки заохочує промислових споживачів відмовлятись від послуг централізованого постачання і будувати власні системи. Тим не менш, не дивлячись на перехресне субсидіювання, середні тарифи для всіх споживачів (враховуючи населення, бюджетні установи та промисловість) покривають середні витрати виробництва тільки в декількох регіонах України, що демонструє графік 2 для водопостачання (та на графіки А-3 і А-4 в додатку для теплопостачання та водовідведення відповідно).

Графік 2. Середні тарифи та середні витрати на водопостачання, 2002, (грн / м3)



Джерело: Держжитлокомунгосп, власні розрахунки

Платіжна дисципліна та пільги:

Наявна система встановлення тарифів призвела до того, що майже всі підприємства галузі є збитковими. В той же час, через те, що збитки підприємств не компенсуються з державного та місцевих бюджетів, підприємства змушені не платити власним постачальникам (в основному, постачальникам паливно-енергетичних ресурсів)[6], чи зменшувати обсяги постачання послуг, чи і те, і інше. В той же час, підприємства не мають ні можливості інвестувати в покращення технології та інфраструктури, ні

[6] Наприклад, на початку 2004 року "Газ України" обмежив постачання природного газу Київській енергопостачальній компанії "Київенерго" через її неплатежі.

достатніх фондів для належної експлуатації наявних систем, що призводить до подальшого погіршення якості послуг та підвищення витрат[7]. Найдраматичнішим прикладом розвитку подій є ситуація в галузі водопостачання. В декількох регіонах України водопостачання часто переривається через те, що енергопостачальники припиняють постачати електроенергію водоканалам через їх борги. Як наслідок, в більшості регіонів часто відсутнє цілодобове водопостачання[8], та якість питної води дуже низька[9].

Крім того, що встановлені тарифи нижчі за рівень витрат, фінансовий стан підприємств комунального господарства погіршується через низьку платіжну дисципліну та слабку політику стягнення платежів. На 1 січня 2003 року дебіторська заборгованість підприємств складала 8,6 млрд. грн. Найбільшим боржником залишається населення, заборгованість якого становила 7,5 млрд. грн. на початок 2004 року. Як результат, підприємства комунального господарства накопичують власні борги, які склали 8,3 млрд. грн. у 2003 році.

Більш того, держава продовжує надавати велику кількість пільг споживачам – 20-30% споживачів комунальних послуг мають право на отримання субсидій та/або пільг[10]. Часто ці пільги не компенсуються в повному обсязі з бюджетів, за даними Держкомстату загальна сума заборгованості бюджетів перед підприємствами за надані пільги споживачам складала 73,12 млн. грн. на початку 2004 року.

2.3 Технічні проблеми

Через те, що підприємства галузі вимушені працювати в умовах тарифів, що не покривають витрати, протягом багатьох років, технічний стан підприємств характеризується застарілими технологіями, незадовільним технічним станом мереж та обладнання та високим енергоспоживанням. Ситуація в галузі водопостачання та водовідведення є найбільш драматичною, що спричиняє постійне погіршення якості послуг. Наприклад, Держжитлокомунгосп вважає, що 30% вуличних мереж водопостачання та 24% мереж водовідведення знаходяться в аварійному стані. Середній рівень втрат води з мереж – 39%, в деяких регіонах цей показник сягає 54%. Кількість аварій в мережах водопостачання складає 1-4 рази на км в рік, що в 5 разів вище за західноєвропейський показник

---

[7] Навіть в тих регіонах, де середні тарифи здається покривають витрати, залишається невідомим, чи мають підприємства достатньо ресурсів для інвестицій в їх інфраструктуру, тому що дані про витрати, що використовувались для побудови попередніх графіків, включають тільки операційні витрати і не враховують інших витрат, таких як резерви для інвестицій.

[8] У 2000 році у 25-30% великих міст та у 43% маленьких міст вода постачалась за графіком. Тільки 18 з 26 обласних центрів забезпечено цілодобовим водопостачанням. В менших містах нормальним є постачання води 3-4 годин на добу.

[9] Згідно з інформацією Світової Організації Охорони Здоров'я низька якість води загрожує здоров'ю 25% населення України. Показник невідповідності хімічних та бактеріологічних показників майже не змінюється (у міських системах централізованого водопостачання згадані показники складають в середньому 12% хімічного та 5% бактеріологічного забруднення, у сільських системах – 15% та 8% відповідно з 25% невідповідністю хімічного складу води з відкритих джерел).

[10] В середньому величина субсидії – 50% платежів за водопостачання.

аварійності, де кількість аварій складає 1,4 рази на км на рік. Згідно з інформацією Комітету 38% котлів підприємств теплопостачання є застарілими.

Крім виснаження існуючих систем та обладнання, найбільша технічна проблеми полягає у дуже низькій енергоефективності виробництва з відповідно високою часткою паливно-енергетичних витрат в загальних витратах виробництва. Порівняно з розвинутими країнами, енергетична ефективність українського теплопостачання на 16% нижча[11]. У третині регіонів для постачання 1 $м^3$ води використовується енергії більше, ніж міжнародно-прийнятий поріг в 1 кВт, тоді як за цим же стандартом тільки в трьох областях[12] виробництво води є енергоефективним (< 0,7 кВт на 1 $м^3$ води). Відповідно, витрати на паливно-енергетичні ресурси складають найбільшу частину загальних витрат виробництва: 57,2% для теплопостачання, 32,1% для водопостачання та 30,7% для водовідведення[13]. З огляду на невизначене регуляторне середовище та складний фінансових стан підприємств галузі, необхідних інвестицій в енергозбережуючі технології не зроблено.

3. Державна програма

Нещодавно Верховна Рада України прийняла в першому читанні Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004 - 2010 роки[14]. В цілому, програма вірно окреслює головні технічні проблеми сектору, пропонує необхідні інвестиційні ініціативи, та впроваджує деякі регуляторні зміни. Однак програма не пропонує конкретних заходів для подолання економічних та інституційних проблем сектору, і не надає стимулів для залучення нагально необхідних приватних інвестицій.

Головна частина програми присвячена технічним проблемам сектору, які планується вирішити завдяки суттєвим інвестиціям у розмірі 34,4 млрд. грн. Природно, що фінансування такої значної суми є проблематичним:

По-перше, за рахунок бюджетів планується профінансувати близько 45,4% вартості програми протягом семи років, таким чином, щорічні виплати з бюджету складуть близько 2,2 млрд. грн. (чи 2,7% від консолідованого бюджету 2004 року). Враховуючи те, що заплановані витрати бюджету 2004 року на житлово-комунальне господарство складають 1,8% консолідованого бюджету, а попередні бюджетні витрати складали 2,3% від консолідованого бюджету в 2003 року та 2,4% в 2002 року, це здається найвищою межею реальних сподівань.

По-друге, решта коштів мають надійти з внутрішніх фінансових ресурсів підприємств (близько 30%) та із зовнішніх джерел, таких як приватний капітал, гранти, та позики міжнародних організацій (близько 25%). Такі прогресивні наміри потребують подальшої підтримки. А саме, державна стратегія має гарантувати надійні умови, достатні для покращення

[11] В Україні питомі витрати умовного палива на відпуск 1Гкал теплової енергії складають 171 кг проти 145-150 кг у розвинутих країнах.
[12] В Донецькій, Дніпропетровській та Кіровоградській областях.
[13] Держжитлокомунгосп.
[14] № 4235, зареєстрований 10.07. 2003 року.

довгострокової рентабельності постачальників комунальних послуг. В цьому напрямку програма формулює наступні наміри:

- Змінити наявну процедуру встановлення тарифів таким чином, щоб досягти повного покриття витрат, що стимулюватиме ефективність діяльності, та енергозбереження.
- Роль держави має бути вдосконалена відокремленням відповідальності та функцій місцевих адміністрацій та місцевих рад між собою, та запровадження моніторингу розвитку галузі.

Обидва наміри є необхідними для створення стабільних умов для діяльності підприємств комунального господарства. Тим не менш, програма має піти далі, ніж декларування намірів і замість цього розробити конкретні заходи досягнення проголошених цілей. Без зазначення таких деталей складно уявити, як програма уряду щодо розвитку житлово-комунального господарства може вийти за рамки просто декларацій та, зокрема, гарантувати сприятливі умови розвитку операторів, без яких приватні інвестиції не надійдуть до сектору.

Узагальнюючи, програма уряду намагається вирішити основні проблеми житлово-комунального господарства. Однак розроблена стратегія занадто концентрується на технічному стані сектору, в той же час не наведено конкретних заходів для вирішення наріжних інституціональних та економічних проблем.

4. Рекомендації

Для вирішення інституціональних та економічних проблем сектору необхідно відокремлення соціальної проблеми від загальноекономічної проблеми балансування інтересів всіх зацікавлених сторін. Тільки у такий спосіб може бути створена гнучка, самокерована система, яка гарантуватиме прибуткову діяльність постачальникам комунальних послуг та заохочуватиме підвищення їх ефективності, тоді як ціни для споживачів встановлюватимуться на економічно обґрунтованому рівні, та будуть задоволені необхідні соціальні потреби. Зокрема, така стратегія потребує наступних заходів:

Для **врівноваження інтересів всіх зацікавлених сторін** регуляторна функція місцевих адміністрацій має бути передана окремій **центральній установі**, що буде відповідати за встановлення тарифів та моніторинг діяльності підприємств ЖКГ. Ця інституція повинна бути **незалежною** від політичного втручання (як від центральних міністерств, так і від місцевих органів влади) та наділена правами та повноваженнями, необхідними для того, щоб втілювати свої рішення в життя. Така інституція має приймати прозорі рішення, так, щоб вони були прийняті громадськістю як справедливі та легітимні. Наділений такою підтримкою, центральний регулятор врівноважить інтереси споживачів та постачальників послуг, гарантуючи економічно обґрунтовані тарифи, що покривають витрати, та заохочуючи підвищення ефективності за допомогою певних схем регулювання[15]. Тільки це гарантуватиме

[15] Наприклад, встановлення тарифів на рівні витрат плюс нормативний прибуток (регулювання „максимально прибутку”) не заохочує зменшення витрат виробництва

стабільні умови діяльності та розвитку постачання комунальних послуг, що є необхідною передумовою залучення інвестицій приватного сектору.

Вирішення **соціальної проблеми** забезпечення такими важливими товарами, як питна вода та тепло, малозабезпечених домогосподарств потребує побудови ефективного механізму, що забезпечив би адресну підтримку таких домогосподарств з мінімальними економічними витратами. Найкращий спосіб досягнення цієї мети – це запровадження прямих трансфертів домогосподарствам, що знаходяться за межею певного рівня доходу так, щоб споживання тільки малозабезпечених домогосподарств субсидіювалось. Таким чином, ні підприємства, ні місцева промисловість не повинні покривати витрати самотужки, а пряма грошова допомога домогосподарствам також стимулюватиме економне споживання комунальних послуг. Якщо запровадження прямих трансфертів (ще) неможливе, схема життєво необхідного споживання (lifeline consumption scheme) – є легшою альтернативою. За такою схемою, тарифи на споживання певної необхідної кількості послуг перехресно субсидуються вищими тарифами на споживання кількості послуг, більшої за певний мінімальний рівень. Хоча така схема також забезпечує достатнє розподілення соціальної відповідальності між всіма споживачами послуг, ця схема є менш точною в допомозі дійсно малозабезпеченим домогосподарствам. Таким чином, вона має розглядатись тільки як тимчасова схема, яку набагато легше запровадити, ніж пряма грошова допомога.

5. Заходи

З огляду на наведені рекомендації ми пропонуємо провести реформу сектору комунальних послуг в два етапи:

На першому етапі:

- Створити незалежний регуляторний орган для нагляду за діяльністю всіх трьох галузей (водопостачання, теплопостачання та водовідведення) як наведено в пункті 4[16]. Через те, що приватизація підприємств і мереж комунального господарства наразі не є можливою, тільки передача регуляторної функції незалежній інституції може гарантувати рівновагу інтересів всіх зацікавлених сторін. Регулятор встановлює тарифи на економічно обгрунтованому рівні відповідно до початкових витрат. Це заохочуватиме (енергозбережуючі) інвестиції в зменшення витрат, що – якщо потрібно – може підтримуватись початковими

постачальників послуг. З іншого боку, фіксована максимальна ціна (регулювання „максимальної ціни") стимулює інвестиції в зменшення витрат виробництва для того, щоб збільшити прибуток. Також конкуренція між регіонально відокремленими постачальниками може стимулюватись порівнянням відповідних показників діяльності підприємств та запровадженням конкретних заходів щодо підвищення ефективності діяльності. Більше інформації про схеми регулювання можна знайти в роботі НКГ – ІЕД (2003): Розвиток внутрішніх ринків. Добробут завдяки конкуренції, Київ, Травень 2003, (http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/books/dev_of_dom_ukr.pdf)

[16] Хоча загальний регулятор не має таких поглиблених галузевих знань порівняно з галузевим, він є менш схильним до зловживань. Також створення загального регулятора є дешевшим.

інвестиційними вимогами протягом декількох перших років існування регулятора. Зекономлена різниця між тарифом і питомими витратами гарантуватиме привабливість підприємств для приватних інвесторів, тоді як незалежність регулятора забезпечить надійні довгострокові перспективи.

- Постачальники комунальних послуг мають бути позбавлені тягаря постачання соціальних послуг (шляхом встановлення низьких тарифів на їх послуги). Замість цього, центральні та місцеві органи влади мають відповідати за надання прямої грошової допомоги малозабезпеченим домогосподарствам в рамках державної соціальної політики. Спочатку такі заходи можуть бути підтримані схемою життєво необхідного споживання.

На другому етапі:

- Методи регулювання поступово змінюються на більш складні схеми, що стимулюють конкуренцію на ринку („штучна конкуренція"). На цьому шляху, регулятор періодично переглядає встановленні максимальні тарифи, стимулюючи конкуренцію[17].
- Подальше стимулювання участі приватного сектору, наприклад, через схеми державно-приватного партнерства (PPP)[18]. Це може бути зроблено за допомогою відкритих обговорень ініціатив з державно-приватного партнерства для застереження їх несприйняття громадськістю, інституціональна та нормативна підтримка таких ініціатив, допомога в підготовці тендерів тощо.

Ф.П., Г.Ч., рецензенти: А.К., К.ф.Х.

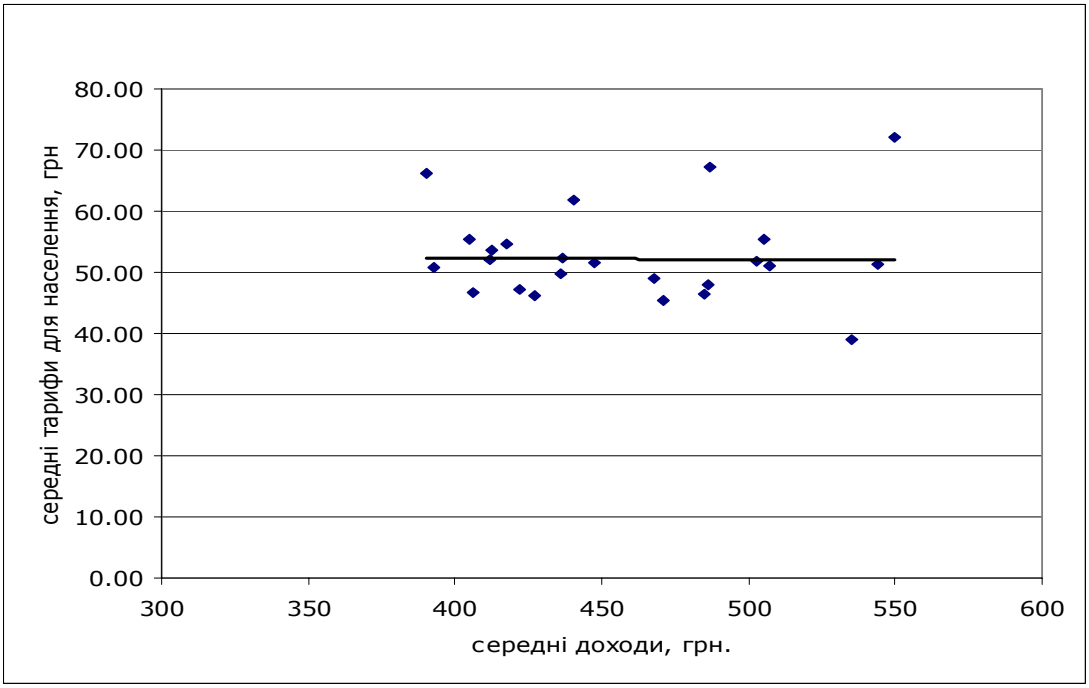
Червень 2004 р.

[17] Методи стимулювання конкуренції в мережевих галузях див. в роботі НКГ – ІЕД (2003): Розвиток внутрішніх ринків. Добробут завдяки конкуренції, Київ, Травень 2003, (http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/books/dev_of_dom_ukr.pdf)

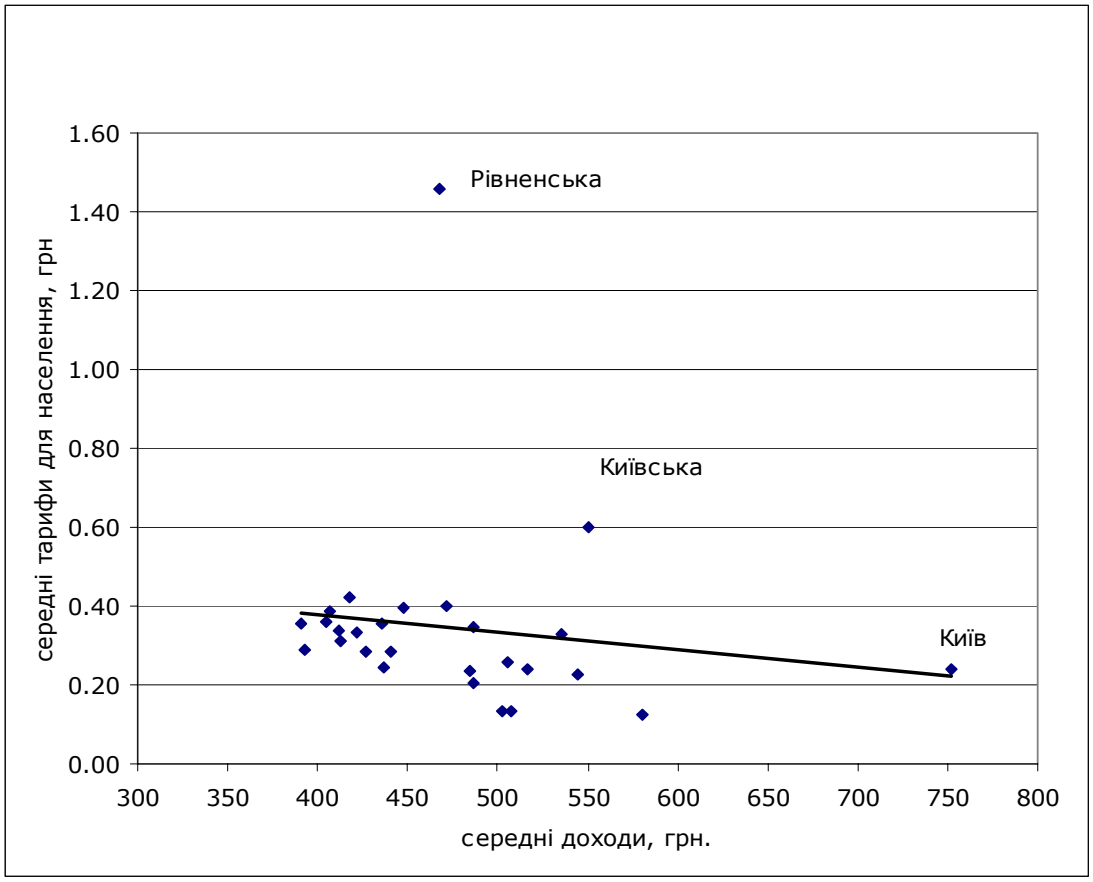
[18] Для більшої інформації про державно-приватного партнерство див. НКГ – ІЕД (2003): державно-приватного партнерство як альтернатива приватизації, на прикладі ВАТ „Укртелеком", Київ, Січень 2003.

Додаток

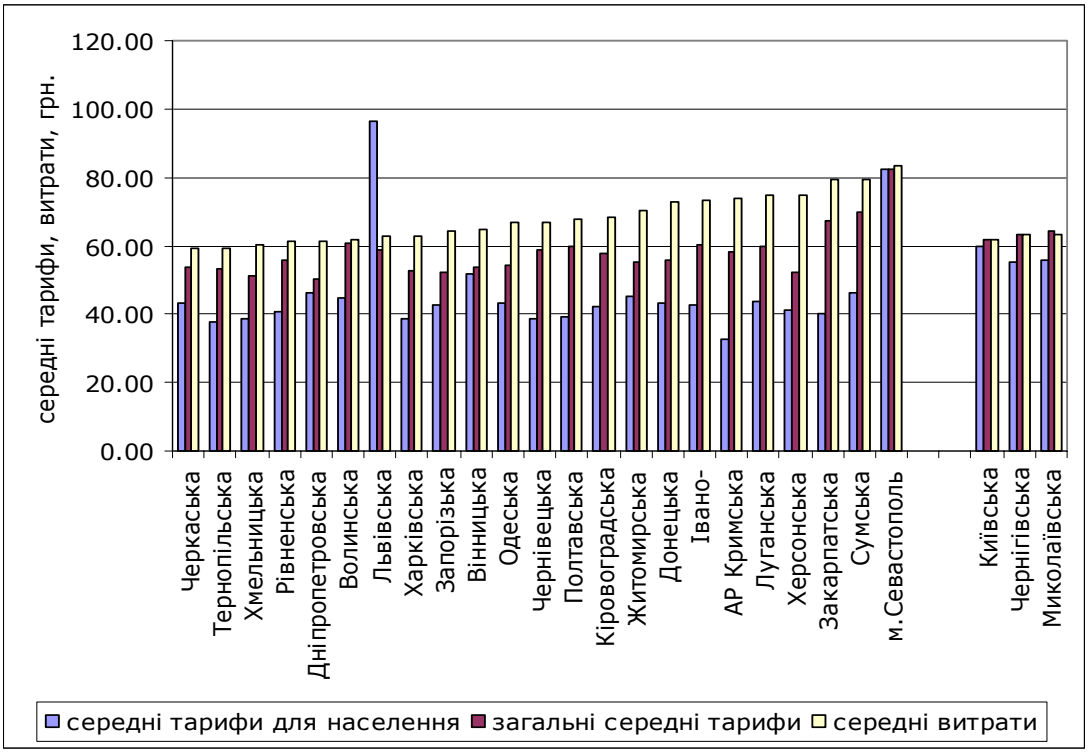
Графік А-1. Середньомісячний дохід домогосподарств та тарифи на теплопостачання для населення, 2002, грн.



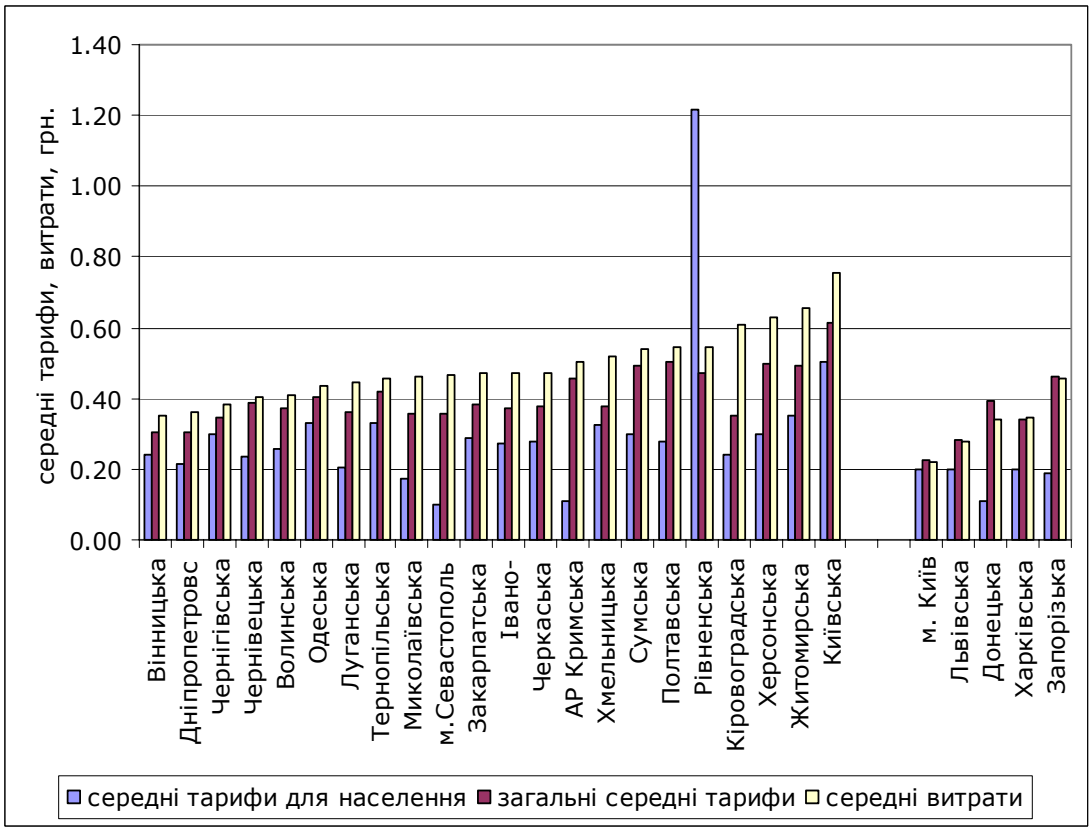
Графік А-2. Середньомісячний дохід домогосподарств та тарифи на водовідведення для населення, 2002, грн.



Графік А-3. Середні тарифи та середні витрати на теплопостачання за регіонами,2002,грн.



Графік А-4. Середні тарифи та середні витрати на водовідведення за регіонами, 2002, грн.



Джерело всіх графіків: Держкомстат, Держжитлокомунгосп, власні розрахунки