

Регуляторна реформа

у житлово-комунальному господарстві України

*Аналітична доповідь до проекту
“Програма розробки політики / Регуляторна реформа
у житлово-комунальному секторі України”*



Цей документ підготовано в рамках проекту “Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України”, що став результатом спільної ініціативи Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства та Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), і здійснено в межах програми “Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державних послуг” за фінансової підтримки Інституту відкритого суспільства.

Цей документ підготувала група консультантів у складі:
Євгенія Ахтирко, Олексій Бакун, Андрій Блінов, Олексій Блінов, Ільдар Газізуллін, Володимир Нікітін, Оксана Ремига, Олександр Татаревський, Марія Хозе.

Зовнішні експерти, які надавали коментарі та зауваження до документа: Олена Бабак, Олександр Новосельцев.

Представники уряду, які консультували проект: Любов Кузьменко (Антимонопольний комітет), Олександр Асадчев, Валентина Богдан, Олександр Мільнер, Володимир Хомко (Державний комітет з питань житлово-комунального господарства), Валерій Цаплін (Національна комісія регулювання електроенергетики).

Представники органів місцевої влади – Комсомольська та Луцька, – міст, досвід реформування ЖКГ яких вивчався під час підготовки документа: Леонід Кирильчук, Валентина Полтавець.

Дизайн, верстку, редагування та переклад текстів здійснювали Олександра Болячевська, Лідія Волянська, Остап Стасюк, Надія Цісик.

Адреса Міжнародного центру перспективних досліджень:
вул. Пимоненка, 13а, Київ, 04050, Україна.
Телефон: (044) 236-4477. Факс: (044) 236-4668.
E-mail: office@icps.kiev.ua. Web: www.icps.com.ua

Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України

У цій аналітичній доповіді консультанти Міжнародного центру перспективних досліджень представляють результати аналізу проблем, пов'язаних із запровадженням нової системи державного регулювання у житлово-комунальному господарстві України.

Зміст

<i>Передмова</i>	2
<i>Головне</i>	3
<i>Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій</i>	5
<i>Соціальна політика</i>	17
<i>Фінансова політика</i>	26
<i>Тарифна політика</i>	34
<i>Захист інтересів споживачів послуг</i>	46
<i>Додаток I. Консультації та обговорення. Підсумки круглих столів</i>	51
<i>Додаток II. Консультації та обговорення. Підсумки відвідання регіонів</i>	56

**Міжнародний центр
перспективних досліджень**

вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050
www.icps.kiev.ua

ПЕРЕДМОВА

Останнє десятиліття інфраструктурні галузі в Україні перебувають у стані трансформації. З переходом до засад ринкової економіки активно відбувається реструктуризація і роздержавлення підприємств у галузях електроенергетики, зв'язку та житлово-комунального господарства. Серед цілей започаткованих реформ – фінансове оздоровлення підприємств, зменшення державних витрат на утримання галузі та забезпечення безперебійного надання важливих для суспільства послуг.

Ключовою особливістю реформування житлово-комунального господарства є активне делегування органам місцевої влади функцій управління та регулювання підприємствами. Нова структура управління та задекларована програмою реформування галузі політика залучення приватного сектору створює нові вимоги до системи державного регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства.

Об'єктом дослідження цього документа є аналіз проблем і варіантів реформування системи державного регулювання централізованих водо-, теплопостачання та водовідведення. Ефективне регулювання ставить за мету збалансування інтересів підприємств і споживачів їхніх послуг і є передумовою вдалого залучення та роботи приватного сектору. Реформування державного регулювання має, зрештою, сприяти підвищенню ефективності в галузі та надходженню інвестиційних ресурсів.

Цей документ підготовано в рамках проекту “Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України”, що став результатом спільної ініціативи Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства та Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), і здійснено в межах програми “Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державних послуг” за фінансової підтримки Інституту відкритого суспільства.

Матеріали публікації використано в підготовці концепції “Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства”, розроблення якої передбачено Законом “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки”.

Аналітична доповідь “Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України” складається з п'яти розділів, підготованих у межах проекту, а саме:

1. Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.
2. Соціальна політика.
3. Фінансова політика.
4. Тарифна політика.
5. Захист інтересів споживачів послуг.

Аналітичний документ визначає основні проблеми, які існують у цій сфері, а також рекомендації щодо подальших кроків уряду для здійснення нових якісних перетворень. У додатках міститься опис процесу консультацій, що супроводжував підготовку цього документа, наведено їхні результати та перелік учасників.

ГОЛОВНЕ

Втілення реформи державного регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства неможливе без змін у національній і місцевій політиці щодо соціального захисту, міжбюджетних відносин, визначення джерел фінансування розвитку галузі, механізмів регулювання тарифів і запровадження засад громадянського суспільства. Без вирішення урядом цих проблем регуляторну реформу в галузі буде загальмовано або її результативність буде суттєво обмежено. Саме тому аналітичний документ має додаткові розділи, що містять аналіз проблем, пов'язаних із запровадженням нової системи державного регулювання у сфері житлово-комунального господарства.

У першому розділі “**Державне регулювання діяльності суб’єктів природних монополій**” ми визначаємо основні проблеми поточної системи державного регулювання. Так, регуляторні повноваження у сфері житлово-комунального господарства чітко не розмежовано між місцевими представницькими та виконавчими органами влади. Органи влади, що безпосередньо виконують регуляторні функції, не позбавлено політичного впливу, що ускладнює ефективне втілення регуляторної політики. Розділ визначає цілі регулювання природних монополій і критерії оцінки ефективності регуляторного органу та процесу ухвалення регуляторних рішень. Запропоновано два напрями реформування, один з яких передбачає створення національної регуляторної комісії, а другий – запобігання проблемі конфлікту інтересів і чіткіше визначення регуляторних функцій у межах поточної системи регулювання.

У другому розділі “**Соціальна політика**” розглядається аспект універсальності житлово-комунальних послуг: їхнє повсюдне поширення, рівномірна висока стандартизована якість і загальнодоступність. Для надання житлово-комунальних послуг малозабезпеченим зараз використовують перехресне субсидування або пряму підтримку населення (надання пільг і субсидій). У розділі розглянуто переваги та хиби різних варіантів соціальної політики задля захисту малозабезпечених споживачів житлово-комунальних послуг. Нарешті, ми надаємо рекомендації щодо забезпечення соціального захисту під час реформування.

Третій розділ “**Фінансова політика**” приділяє увагу фінансуванню технічного переоснащення житлово-комунального господарства, велика частина якого зношена або застаріла. Ми вирізняємо чотири способи фінансування на оновлення фізичних активів господарств: 1) інвестиції за рахунок бюджетів міст, 2) інвестиції за рахунок власних фондів підприємств, 3) залучення сторонніх інвесторів та 4) отримання кредитів підприємствами. Розділ містить стислий огляд державної політики, спрямованої на поліпшення технічного стану житлово-комунальних підприємств. Залучення приватного сектору – один з найпоширеніших способів збільшення ефективності підприємств галузі. Ми наводимо найтипівіші схеми залучення приватного сектору до управління в галузі, а також способи вибору оптимального варіанта участі приватного сектору.

У четвертому розділі “**Тарифна політика**” ми обговорюємо актуальні питання тарифної політики у житлово-комунальному господарстві. Донині немає схеми ефективного регулювання тарифів: регулювання не відбувається відкрито, процедури регулювання не встановлено регуляторним органом, не забезпечено фінансової стабільності підприємств, споживачі соціально не захищені повною мірою. У розділі запропоновано способи впорядкування системи регулювання тарифів відповідно до викладених цілей, принципів і методів.

Оскільки визначені ринки комунальних послуг перебувають у стані природної монополії, питання захисту споживачів цих послуг потребує підвищеної уваги. В останньому розділі **“ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ СПОЖИВАЧІВ ПОСЛУГ”** ми розглядаємо три основні варіанти організації такого захисту: 1) спеціалізовані департаменти в рамках органів місцевого самоврядування, 2) незалежні організації та 3) громадські організації. Можливе паралельне існування кількох інститутів із захисту прав. У розділі надано порівняльний аналіз цих варіантів, переваги та хиби кожного з них, а також рекомендації.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

У країні відсутня цілісна державна політика регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у цій сфері. Законодавством чітко не визначено переліку і виконавців регуляторних функцій. Закон "Про природні монополії" не визначає вичерпного переліку повноважень національних комісій або місцевих органів влади, на які частково покладено функції регулювання. Наслідком цього є "розмитість" регуляторних повноважень вертикалі виконавчої влади. Така ситуація затримує реалізацію заходів, передбачених програмами реформування та розвитку житлово-комунального господарства, зокрема щодо залучення приватного сектору, виведення підприємств галузі зі стану збитковості та проведення технічної модернізації

Оцінка поточної системи та політики державного регулювання

Досвід реформування житлово-комунального господарства в Україні

Реформування житлово-комунального господарства в Україні здійснюється в кілька основних етапів, що відповідають досвіду реформування інфраструктурних галузей у світі: 1) реструктуризація підприємств; 2) корпоратизація; 3) запровадження державного регулювання; 4) залучення приватного сектору (див. ТАБЛИЦЮ 1).

Таблиця 1. Етапи трансформації інфраструктурних галузей економіки

Реструктуризація	Підпорядкування підприємств органам місцевого самоврядування, відокремлення непрофільних виробництв і підприємств, діяльність яких не належить до основної. Укрупнення або поділ підприємств за регіональною ознакою
Корпоратизація	Зміна організаційно-правової форми підприємств на акціонерну. Запровадження ринкових відносин у галузі та обмеження прямого втручання держави в діяльність підприємств
Інституційні перетворення	Запровадження системи державного регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії
Залучення приватного сектору	Залучення приватного сектору до володіння або управління майном

Джерело: OSI/LGI (2001), "Navigation to the Market: Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe"

Перший етап реформування в Україні фактично завершено. Більшість державних підприємств теплоенергетики та водопровідно-каналізаційного господарства передано до комунальної власності, а місцеві органи влади виконують функції фінансування, управління та ціноутворення в галузі. Процес укрупнення або поділу підприємств за регіональною оз-

Реформування системи державного регулювання загальмувалося

накою триває: з'являються підприємства, що перебувають у спільній власності територіальних громад. Втілення інших етапів реформи сповільнилося: провадження ринкових відносин і реформування державної регуляторної політики загальмувалося.

Регуляторна система у сфері діяльності суб'єктів природних монополій житлово-комунального господарства формується під впливом реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин. Більшість регуляторних повноважень делеговано місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. Основне завдання центрального органу виконавчої влади в галузі – Державного комітету з питань житлово-комунального господарства – полягає в реалізації державної політики у цій сфері.

Масштабне залучення приватного сектору до управління майном відкладається

За відсутності цілісної регуляторної політики відкладається масштабне залучення приватного сектору до управління та володіння майном (див. **Таблицю 2**), а регіональні ініціативи гальмуються. Як наслідок, відбувається погіршення фінансового стану підприємств та якості наданих послуг.

Таблиця 2. Організаційно-правові форми підприємств 2002 року

	Державна	Комунальна	Орендна	Акціонерна	Інші
Комунальна теплоенергетика	–	273	22	15	4
Водопровідно-каналізаційне господарство	5	216	14	–	3

Джерело: Державний комітет з питань житлово-комунального господарства

Проблеми державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій

Поєднання регуляторними органами несумісних функцій

Не розмежовано компетенції органів, що здійснюють:

- управління майном у житлово-комунальному господарстві;
- розроблення та реалізацію державної та регіональної політики у відповідних галузях;
- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Так, місцеві органи влади суміщають функції: 1) власника майна, 2) управління та 3) регулювання. Поєднання цих функцій регуляторним органом призводить до виникнення конфлікту інтересів під час здійснення регуляторної політики. Місцевий орган влади намагається водночас забезпечити інтереси споживачів і максимально реалізувати корпоративні інтереси підприємств, що перебувають у його підпорядкуванні. Досягти необхідного балансу за такої ситуації вдається не завжди.

Чітко не розмежовано регуляторні повноваження між центральною та місцевою владою

Із перетворенням управлінь водопровідно-каналізаційного господарства та теплокомуненерго на самостійні підприємства та переданням їх до комунальної власності територіальних громад виникла проблема взаємодії виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, передусім у тарифному регулюванні. Так, відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації”, місцеві державні адміністрації мають повнова-

ження щодо регулювання тарифів за надання послуг підприємствами, визначення та встановлення норм їх споживання й контролю за їх дотриманням¹. Водночас Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” на виконавчі органи сільських, селищних і міських рад покладено повноваження встановлення (у порядку та межах, визначених законодавством) тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надають підприємства комунальної власності відповідної територіальної громади².

Регуляторні повноваження місцевих органів влади та центрального органу виконавчої влади Державним комітетом з питань житлово-комунального господарства не розмежовано³. Тимчасом як функції Комітету з тарифного регулювання окреслено чіткіше: Комітет визначає в межах своєї компетенції порядок формування тарифів – інші регуляторні функції центру та регіонів, зокрема регулювання якості послуг, не розмежовано.

Нечіткий розподіл регуляторних повноважень, відсутність єдиної політики, брак координації між зацікавленими міністерствами та відомствами (Антимонопольний комітет, Національна комісія регулювання електроенергетики, Міністерство палива та енергетики і Державний комітет з питань житлово-комунального господарства) також зменшують ефективність державної політики в галузі.

Передумови запровадження нової системи державного регулювання

Активному розробленню та запровадженню нової системи державного регулювання у житлово-комунальному господарстві перешкоджали:

- незавершеність реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин. Остаточо не визначено правил розподілу повноважень та обов’язків щодо управління і фінансування між центральними й місцевими органами влади, що призводить до невідповідності ресурсів отриманим повноваженням і неспроможності виконувати свої обов’язки;
- політичні спекуляції навколо галузі, що надає суспільно важливі послуги. У більшості регіонів влада продовжує уникати перетворень, що можуть призвести до шоккових дій – підвищення тарифів або припинення надання послуг.

Останнім часом вироблення державної політики у сфері житлово-комунального господарства активізувалося, що пояснюється, зокрема:

Реформу місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин не завершено

¹ Див. також постанову Кабінету Міністрів від 25 грудня 1996 року “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”.

² Представницькі органи влади також мають право погоджувати в установленому порядку ці питання з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності, та здійснювати відповідно до закону контроль за дотриманням цін і тарифів.

³ Указом Президента від 19 серпня 2002 року “Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства” на Комітет покладено функції регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві.

- збереженням збитковості підприємств у галузі⁴;
- зростанням невдоволення населення якістю комунальних послуг, що зумовлює рішучіші та далекоглядніші дії з реформування галузі місцевими органами влади.

Із поширенням регіональних ініціатив з реформування галузі та активним залученням приватного сектору виникає потреба у впровадженні єдиних національних принципів та інструментів регуляторної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Відсутність єдиних національних принципів та інструментів регуляторної політики (щодо тарифоутворення, ліцензування та стандартизації) не дає змоги підвищити ефективність регіональної політики, врахувавши об'єктивні відмінності. За браку такої системи існує великий ризик хаотичних перетворень, результат яких у довгостроковій перспективі може виявитися неефективним.

Результати залучення приватного сектору можуть не виправдати сподівань

Результати залучення приватного сектору, процес якого вже розпочався, можуть не виправдати сподівань. Інституційні перетворення зазвичай передують залученню приватного сектору, оскільки зменшують ризики невинного втручання держави у діяльність підприємств. Органи влади, що безпосередньо виконують регуляторні функції, залежать від політичного впливу. Це зумовлює соціальну спрямованість регуляторних рішень, неврахування інтересів компаній і довгострокового розвитку галузі. Дотепер не розроблено ефективних правил апеляцій і механізмів звернень підприємств і громадян на неправомірні дії регуляторних органів та провадження об'єднаннями споживачів громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві. Тому реформування системи державного регулювання має бути здійснено вже найближчим часом.

Цілі, функції і критерії державного регулювання природних монополій

Цілі державного регулювання

Мета регулювання – збалансування інтересів суспільства, виробників послуг і споживачів

Завдання державного регулювання суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві – забезпечення ефективності функціонування ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій і споживачів їхніх товарів⁵:

- **Збільшити суспільний добробут через забезпечення ефективного функціонування ринку, що перебуває у стані природної монополії.** Завданням регулятора є сприяння виробництву та наданню житлово-комунальних послуг за найменших витрат. Спільна риса підприємств природних монополій – спадні середні витрати: високі початкові витрати на забезпечення послуг поєднуються з постійними чи навіть спадними витратами на обслуговування кожного наступного споживача. Тому функціонування однієї компанії на ринку, що перебуває у стані природної монополії, є бажаною ситуацією для суспільства, оскільки забезпечує більшу ефективність, ніж існування конкуренції на ринку. Відповідно, функціонування кількох конкуруючих компаній на одному ринку при-

⁴ Законом від 27 листопада 2003 року “Про Державний бюджет України на 2004 рік” уперше передбачено виділення субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів із запобігання аваріям і техногенним катастрофам.

⁵ Див. Закон від 20 квітня 2000 року “Про природні монополії”.

Запровадження державного регулювання і залучення приватного сектору

Законом "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки" передбачено залучення приватного сектору, зокрема на умовах оренди та концесії. Очікуване надходження приватних інвестицій і впровадження ефективнішого управління підприємствами має сприяти досягненню визначених програмою цілей реформ галузі.

Проте, як свідчить світовий досвід, саме через нехтування впровадженням ефективної і прозорої регуляторної системи основної мети приватизації інфраструктурних об'єктів не досягнуто. Через відсутність нормативно-правової бази, недостатній професіоналізм, упередженість або непрозорість регуляторних процесів не створено умов, за яких підприємства були б зацікавлені розширювати доступність та якість послуг, збільшувати ефективність діяльності або здійснювати капітальні інвестиції в модернізацію основних фондів. У деяких випадках уряд був змушений націоналізувати приватизовані підприємства або розірвати контракти про надання підприємств у концесію.

Чіткі і прозорі правила гри є передумовою для забезпечення позитивного ефекту від залучення приватного сектору. Регуляторна система визначає правила гри на ринку, що зменшує ризики входження на ринок для приватного інвестора та, відповідно, вартість капіталу. Затверджені та контрольовані регулятором правила та процедури провадження діяльності запобігають проявам корупції і політично мотивованим втручанням влади в діяльність підприємств. Зі збільшенням ролі приватного сектору у володінні або управлінні підприємствами, що надають життєво важливі послуги, державне регулювання забезпечує захист інтересів населення.

зводить до зростання середніх витрат надання послуги. Запровадження конкуренції за входження на ринок між компаніями – економічно доцільна альтернатива конкуренції на ринку, що перебуває у стані природної монополії.

- **ЗАБЕЗПЕЧИТИ СПРАВЕДЛИВУ НОРМУ ПРИБУТКУ ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ.** Тарифи на вироблені та надані послуги мають стимулювати залучення інвестиційних ресурсів у розвиток галузі, що вирізняється суттєвими капітальними витратами. Якщо соціальна політика уряду передбачає існування тарифів, що не враховують економічно обґрунтованих витрат, регулятор (або уряд) має забезпечити реалізацію необхідних компенсаційних механізмів.
- **ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЗАХИСТ СПОЖИВАЧІВ ВІД ЗЛОВЖИВАННЯ МОНОПОЛЬНИМ СТАНОВИЩЕМ.** Регулятор повинен не допустити економічно необґрунтованого підвищення тарифів і зниження якості або обсягів наданих житлово-комунальних послуг. Регулятор створює умови для забезпечення загальнодоступності послуг, які належать до переліку мінімально необхідних.

Регуляторні функції і завдання

Типові функції державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій – регулювання ціни, якості послуг, захист економічної конкуренції (умови доступу до послуг) і захист інтересів споживачів. Завдання – збір інформації, перевірка дотримання учасниками ринку чинних умов і правил, визначення нових правил і контроль за дотриманням правил і ухвалених рішень (див. **Таблицю 3**).

Головні регуляторні функції – регулювання ціни, якості послуг і захист інтересів споживачів

Таблиця 3. Типові регуляторні функції та завдання

Функції	Цінове регулювання	Регулювання якості послуг	Захист економічної конкуренції ⁶	Захист інтересів споживачів
Завдання				
	Збирає інформацію та дані			
	Збирає інформацію щодо поточних і планованих тарифів і витрат	Отримує інформацію щодо поточного рівня якості послуг	Отримує інформацію щодо випадків незаконної поведінки або зловживання монополієм	Проводить опитування споживачів
	Збирає інформацію щодо платоспроможності споживачів	Проводить технічні дослідження		Створює механізми отримання скарг від споживачів
	Перевіряє дотримання чинних умов і правил			
	Проводить фінансовий аудит	Перевіряє відповідність якості послуг встановленим стандартам	Розслідує випадки зловживань монополієм	Проводить адміністративний аудит систем і процедур поширення інформації серед споживачів та інформування громадськості
	Перевіряє відповідність наявних тарифів встановленим	Перевіряє, чи отримують споживачі послуги		
	Розробляє і затверджує правила			
	Переглядає тарифи у зв'язку з індексацією або змінами бази нарахування	Визначає або переглядає стандарти та норми надання послуг	Розглядає скарги щодо порушення умов провадження господарської діяльності	Визначає стандарти та норми якості обслуговування споживачів
			Забезпечує організацію конкурсів/тендерів	

⁶ Виконання деяких завдань захисту економічної конкуренції може бути покладено на інші органи виконавчої влади. Так, державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій здійснює Антимонопольний комітет України.

Контролює виконання рішень

Переглядає тарифи залежно від зміни показників діяльності компаній	Вимагає поліпшення якості надання послуг	Впроваджує зміни у правах доступу до мереж або послуг	Розглядає та вирішує суперечки між споживачами та регульованими підприємствами
Стягує штрафи			

Джерело: World Bank (2004), "Contracting Out Utility Regulatory Functions". Final Report, January 2004

Критерії ефективного регулювання

Регуляторний орган і система державного регулювання мають відповідати таким міжнародно визнаним критеріям:

- **Чітко визначено правовий статус.** Перелік функцій регуляторного органу чітко визначено та закріплено законодавством; функції державного управління, державного регулювання та корпоративного управління розмежовано.
- **Незалежність,** що передбачає фінансову та політичну незалежність органу в процесі ухвалення регуляторних рішень. Незалежність регуляторного органу дає йому змогу уникати досягнення короткострокових цілей внаслідок імовірного політичного впливу.
- **Відповідальність,** що має забезпечуватися через процедури звітування й оскарження рішень регуляторного органу.
- **Відкритість процесу ухвалення регуляторних рішень.** Розгляд суспільно значущих питань має відбуватися на засіданнях регуляторного органу, які проводять у формі відкритих слухань. Забезпечено можливість участі представників суб'єктів природних монополій, суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, об'єднань споживачів і громадськості.
- **Передбачуваність ухвалення регуляторних рішень.** Політика регуляторного органу є послідовною: відповідає цілям державної політики в галузі та дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати довгострокове планування їхньої діяльності. Умови та процедури внесення змін до основних повноважень та обов'язків регуляторного органу чітко визначено законодавством.
- **Компетентність.** Наявність у розпорядженні регуляторного органу кадрів, які володіють ґрунтовними експертними знаннями та навиками: технічними, економічними, фінансовими та юридичними, і мають спроможність до кількісного та аналітичного моделювання й оцінки впливу регуляторних рішень.

Система державного регулювання має відповідати основним міжнародно визнаним критеріям

Варіанти впровадження системи державного регулювання

Основні напрями формування державної політики у сфері природних монополій визначено Указом Президента "Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій" і Законом "Про природні монополії".

Перший варіант реформування – створення національної регуляторної комісії

Створення національного регуляторного органу

Перший варіант реформування державного регулювання полягає у створенні національної регуляторної комісії, що може бути створена окремо або як юридична особа у складі Державного комітету з питань житлово-комунального господарства. Цей варіант відповідає напряму реформування систем державного регулювання в галузях електроенергетики та зв'язку.

Плюси:

- чітке відмежування функції управління і вироблення політики від функцій регулювання;
- відсутність конфлікту інтересів у процесі ухвалення регуляторних рішень;
- більша компетентність в ухваленні регуляторних рішень.

Мінуси:

- високий ризик того, що регуляторний орган і політично, і фінансово залежатиме від влади, що великою мірою вплине на неупередженість рішень;
- потребує чималих фінансових витрат на створення та утримання регуляторного органу;
- складність делегування центральному органу самоврядних повноважень місцевих громад;
- висока вартість централізованого регулювання через велику кількість підприємств у сфері централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення.

Мінус варіанта – складність делегування центральному органу повноважень місцевих громад

Поліпшення поточної системи державного регулювання

Другий варіант реформування – поліпшення поточної системи державного регулювання. Аргументом на користь збереження децентралізованої системи регулювання є локальний характер монополій підприємств, які надають послуги водо-, теплопостачання та водовідведення, що, на відміну від ситуації в інших інфраструктурних галузях, і обумовлює впливовішу роль територіальних громад⁷.

Розподіл повноважень. Першим завданням для забезпечення розмежування функцій управління та вироблення політики в галузі і функцій регулювання є чітке визначення та закріплення в законодавстві переліку рішень (функцій), які належать до регуляторних. Базою для розподілу повноважень може стати Закон “Про житлово-комунальні послуги”.

Подальше вдосконалення розподілу повноважень має відбуватися у таких напрямках:

⁷ Законом “Про природні монополії” передбачено можливість впровадження регулювання діяльності суб'єктів природних монополій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а Указом Президента “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій” базовим напрямом реформування житлово-комунального господарства визначено створення системи регулювання і контролю діяльності відповідних підприємств із залученням органів місцевого самоврядування, громадських організацій і населення.

- органи місцевого самоврядування виконують функції встановлення цін і тарифів у сфері житлово-комунального господарства;
- місцеві державні адміністрації контролюють дотримання місцевими самоврядними органами загальнодержавного законодавства та єдиної державної політики;
- Національна комісія регулювання електроенергетики України запроваджує регулювання тарифів на теплову енергію та гарячу воду для суб'єктів господарювання, що використовують установки комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, потужність яких більша від граничних показників, встановлених законодавством. Центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства запроваджує ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у сфері централізованого постачання теплової енергії, крім тих, що використовують установки комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, потужність яких перевищує граничні показники, встановлені законодавством.

Більшість функцій регулювання покладено на органи місцевого самоврядування

У теплоенергетиці більшість функцій регулювання делеговано НКРЕ

У рамках здійснення реформування центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства:

- розробляє концепцію та систему нормативно-правових актів щодо формування цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг;
- розробляє та затверджує умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктів природних монополій, зокрема правила надання населенню послуг водо-, теплопостачання та водовідведення і правила користування тепловою енергією;
- проводить науково обґрунтований перегляд нормативних актів, що визначають норми споживання, витрат і втрат під час надання послуг водо-, теплопостачання та водовідведення, для увідповіднення оплати за послуги до їхньої кількості та якості.

Орган виконавчої влади у ЖКГ виконує функції нормативно-правового забезпечення реформи

Під час розроблення умов і правил здійснення ліцензованої діяльності необхідно запровадити ведення суб'єктами природних монополій окремого бухгалтерського обліку за кожним видом діяльності, що підлягає ліцензуванню.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ. Для вдосконалення системи державного регулювання діяльності необхідно забезпечити чітке розмежування функцій державного управління та функцій державного регулювання через відокремлення (в межах одного органу) процесу ухвалення регуляторних рішень від процесу ухвалення управлінських рішень.

Для цього необхідно розробити та затвердити спеціальний порядок ухвалення регуляторних рішень (рішень, які ухвалюють під час реалізації регуляторних функцій), який би:

- уможлилював вирішення проблеми конфлікту інтересів;
- мінімізував усі форми політичного та економічного втручання в регуляторну діяльність органів, що виконують функції регулювання.

Колегіальність розроблення та вироблення регуляторних рішень

Головною особливістю такого порядку має стати колегіальність вироблення регуляторних рішень. Для забезпечення колегіальності при органах, що

здійснюють регулювання, має бути створено спеціалізовані колегіальні утворення (регуляторні комісії), які діятимуть на засадах незалежності, відкритості та гласності.

Основою для впровадження спеціальних процедур ухвалення регуляторних рішень та основою діяльності регуляторних комісій повинна стати законодавча база, яка визначатиме:

- правовий статус регуляторних комісій;
- перелік регуляторних функцій, що реалізуються у спеціальному порядку;
- склад і порядок створення регуляторних комісій;
- процедури та критерії ухвалення регуляторних рішень;
- механізм фінансування регуляторної діяльності (діяльності з ухвалення регуляторних рішень);
- механізм забезпечення підзвітності (відповідальності) регуляторних комісій.

Забезпечення незалежності органів регулювання

Заходи для забезпечення незалежності органів у процесі вироблення регуляторних рішень. Незалежність під час ухвалення регуляторних рішень повинна забезпечуватися такими компонентами:

- політична незалежність;
- фінансова незалежність.

Для забезпечення політичної незалежності необхідно створити умови для рівномірного представлення в комісіях, що створюється для колегіального вироблення регуляторних рішень, представників усіх груп інтересів. Для вирішення цього завдання необхідно розробити спеціальну процедуру призначення та звільнення членів регуляторних комісій. Така процедура повинна визначати:

- кількість членів регуляторної комісії, яка повинна бути достатньою для рівномірного представлення всіх груп інтересів;
- термін повноважень членів регуляторної комісії;
- вичерпний перелік підстав для їх звільнення;
- правовий статус членів регуляторної комісії, який би мінімізував (унеможливував) вплив на них керівника органу, при якому таку комісію створено.

Для забезпечення фінансової незалежності та ефективності діяльності членів регуляторної комісії необхідно також чітко визначити і зафіксувати розмір їхньої заробітної плати та джерело фінансування.

Підзвітність та апеляційне оскарження рішень органів регулювання

Забезпечення відповідальності органів регулювання. Відповідальність або підзвітність органів регулювання можна забезпечувати через:

- періодичне звітування про діяльність і ухвалені рішення;
- визначення відповідальності за ухвалені рішення та процедури перегляду незаконних/неефективних рішень;

- державний нагляд, який повинен забезпечити законність рішень, що ухвалюються, і правильність фінансових операцій.

Необхідно розробити та впровадити механізм щорічного звітування про діяльність органів, що виконують функції регулювання у житлово-комунальному господарстві. Форма звіту повинна містити:

- дані про фінансові операції, пов'язані з виконанням регуляторних функцій;
- критерії, що дають змогу оцінити ефективність (обґрунтованість) ухвалених регуляторних рішень.

Можливість оскарження рішень органів регулювання повинна забезпечуватися через судові та апеляційні механізми. Для забезпечення дотримання органами регулювання встановлених процедур необхідно чітко визначити, порушення яких процедур і вимог можуть стати підставою для визнання ухваленого рішення недійсним у судовому порядку.

Механізм апеляційного оскарження повинен передбачати створення узгоджувальних комісій, до компетенції яких необхідно віднести розгляд скарг на рішення органів регулювання, інших органів влади, підприємств та організацій, які зачіпають (порушують) інтереси суб'єктів ринку.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО ВИКОНУЮТЬ РЕГУЛЯТОРНІ ФУНКЦІЇ. Відкритість органів, що регулюють діяльність господарюючих суб'єктів у сфері житлово-комунального господарства, має досягатися через:

- **Відкритість засідань, на яких ухвалюють регуляторні рішення.** Засідання регуляторних комісій, що створюються для вироблення регуляторних рішень, повинні бути відкритими і гласними. Це, зокрема, повинно передбачати, що:
 - у засіданнях може брати участь будь-яка заінтересована особа;
 - порядок денний засідань завчасно доводиться до відома зацікавлених сторін і громадськості;
 - процедура засідання дає змогу заінтересованим сторонам висловлювати свою позицію та наводити свої аргументи.
- **Гласність рішень.** Необхідно забезпечити публікацію всіх ухвалених регуляторних рішень. Разом з текстом рішення повинні публікуватися також аргументи чи критерії, на підставі яких таке рішення ухвалено.

*Відкритість,
гласність
і передбачуваність
регуляторної
діяльності*

Для найважливіших рішень (зокрема тих, що стосуються тарифів) має бути створено процедуру їх публічного захисту. Публічний захист полягає у наданні громадськості аргументів і контраргументів на користь рішень, даних і розрахунків, що підтверджують обґрунтованість та ефективність такого рішення.

- **Забезпечення передбачуваності та послідовності регуляторної діяльності.** Необхідно забезпечити розроблення та затвердження критеріїв (методик) ухвалення регуляторних рішень. Ці критерії повинні мінімізувати можливість ухвалення необ'єктивних, неефективних і непослідовних рішень. Критерії (методики) повинні буди доступними для заінтересованих сторін.

Делегування регуляторних функцій стороннім організаціям і особам

ДЕЛЕГУВАННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ ФУНКЦІЙ ЯК СПОСІБ УНИКНЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ. Для забезпечення ефективного регулювання необхідно розробити та закріпити на законодавчому рівні механізми делегування регуляторних функцій. Зокрема необхідно визначити:

- перелік регуляторних функцій і завдань, які ухвалюють винятково органи регулювання;
- перелік регуляторних функцій і завдань та умови їх замовлення стороннім організаціям і особам.

Вирізняють два типи замовлень регуляторних функцій: 1) всі рекомендації виконавця замовлення обов'язкові до виконання, 2) регуляторний орган має можливість зробити вибір з кількох альтернативних варіантів. Оскільки в другому випадку ймовірність збереження політичної незалежності зменшується, цей тип замовлень не завжди ефективний.

Компетентність органів регулювання

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЕТЕНТНОСТІ ОРГАНІВ РЕГУЛЮВАННЯ. Для підвищення компетенції органів, що здійснюють регулювання, необхідно забезпечити розроблення вимог до членів регуляторних комісій, зокрема щодо наявності відповідної освіти, досвіду роботи тощо.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Держава має гарантувати доступ усіх громадян до послуг водо-, теплопостачання і водовідведення, оскільки вони є життєво необхідними для існування людини. Основною ознакою цих послуг є їхня універсальність: вони мають бути повсюдно поширеними та загальнодоступними, а їх якість має бути рівномірно високою. Загальнодоступність послуг означає можливість усіх, у тому числі найбідніших, громадян користуватися послугами. Оскільки тарифи мають якомога повніше враховувати витрати на надання послуг, забезпечення доступу найбідніших громадян може відбуватися лише за підтримки держави. В Україні така підтримка має форму пільг і субсидій, а також соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Попри те, що всі перелічені способи підтримки мають свої хиби, найприйнятнішим є надання субсидій

Універсальні послуги

Доступ до послуг природних монополій житлово-комунального господарства (водо-, теплопостачання і водовідведення) життєво необхідний для існування людини. Вони належать до універсальних. Головні їхні ознаки – повсюдне поширення, рівномірна висока стандартизована якість і загальна доступність. Це означає надання послуг належної якості за справедливими, розумними та доступними для населення, зокрема найбіднішого, цінами. Проте надання універсальних послуг часто-густо збиткове для їх виробника, особливо коли йдеться про віддалені чи сільські райони. Тому ці збитки повинні бути компенсовані постачальнику в тарифах чи субсидіях.

За часів СРСР вартість послуг водо-, теплопостачання і водовідведення для населення була символічно низькою. Відмова від централізованого планування та скорочення бюджетних дотацій сектору житлово-комунальних послуг у 1990-х роках призвела до зростання вартості послуг для кінцевого споживача. Водночас ринкові перетворення та лібералізація тарифів, зокрема на енергоресурси, призвели до суттєвого зростання собівартості і тарифів на житлово-комунальні послуги. Зокрема за перше десятиліття незалежності зростання тарифів на ці послуги у 16 разів перевищило зростання цін решти споживчих товарів і послуг⁸. Поряд з високим рівнем бідності населення та нерівномірним розподілом доходів це зумовило виникнення проблеми доступності послуг водо-, теплопостачання та водовідведення.

Хоча тарифи за роки незалежності неабияк зросли, вони досі не покривають витрат на надання послуг природних монополій. Тому реформування ринків водо-, теплопостачання і водовідведення супроводжуватиметься подальшим зростанням тарифів, що може негативно позначитися на здатності малозабезпечених верств населення платити за послуги. Водночас попит на воду за певного мінімального рівня споживання нееластичний за ціною, тому за зростання тарифів на житлово-комунальні послуги держава має гарантувати доступ до води належної якості в мінімальних життєво необхідних обсягах усіх членів суспільства.

Послуги водо-, теплопостачання і водовідведення належать до універсальних

Ринкові перетворення, лібералізація тарифів і збідніння населення зумовили зменшення доступності послуг

Попри суттєве зростання тарифів, вони не покривають витрат на надання послуг

⁸ Див. звіт ОЕСР “Доступность услуг, социальная защита и участие общественности в процессе реформирования сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: ключевые аспекты и рекомендации”, 2003.

Критерій доступності

У світовій практиці поширене поняття критерію доступності – максимальної частки доходів домашнього господарства, яку воно може витратити на оплату послуг водопостачання та каналізації. Єдиного міжнародного критерію доступності немає. Зокрема різні організації та експерти визначають такі рівні⁹:

- послуги у країнах ОЕСР доступні, якщо на їх оплату домогосподарство витрачає до 1,5% своїх доходів, і дуже дорогі, якщо ці витрати становлять 3–5%;
- середній розмір плати за послуги не повинен перевищувати 4% доходів домогосподарств (Світовий банк, ЄБРР);
- домогосподарство з медіанними доходами повинно витратити не більш як 2–2,5% своїх доходів до оподаткування на оплату послуг (ЕРА, США).

Підтримка споживачів

Лібералізація тарифів і збідніння населення зумовили зменшення доступності послуг

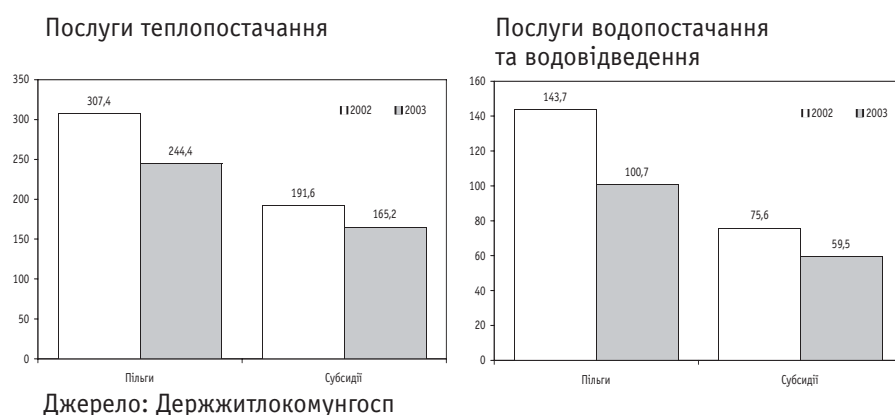
Лібералізація цін і тарифів на житлово-комунальні послуги поряд із збіднінням населення після здобуття Україною незалежності зумовили необхідність державної підтримки малозабезпечених. Як наслідок, сформовано чинну систему підтримки населення, що складається з двох компонентів:

- **перехресного субсидування** або диференційованих тарифів оплати послуг для населення та промислових споживачів. Зокрема тарифи для промислових споживачів у середньому втричі перевищують тарифи на водопостачання для населення (див. **ТАРИФНА ПОЛІТИКА**). Як наслідок, промислові споживачі субсидують споживання житлово-комунальних послуг населенням;
- **прямої підтримки населення** через надання пільг і субсидій з оплати послуг, а також соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. І пільги, і субсидії на оплату послуг водо-, теплопостачання і водовідведення, за рідкісними винятками¹⁰, надають у безготівковій формі: споживач сплачує частину вартості послуг (зокрема водопостачання і водовідведення), а решта має відшкодуватися за рахунок бюджетних коштів. У разі надання пільг розміру доходу не враховують, тоді як він є головним критерієм під час призначення субсидій.

⁹ Ibid.

¹⁰ Такими винятками є експерименти з надання пільг і житлових субсидій у грошовій формі. Зокрема 2004 року такі експерименти проводять у Броварах і Броварському районі Київської та Смілянському районі Черкаської областей відповідно до постанов Кабінету Міністрів від 14 квітня 2004 року № 483 “Про проведення експерименту з надання пільг у грошовій формі з оплати житлово-комунальних послуг та спожитих енергоносіїв окремим категоріям громадян” і від 2 червня 2004 року № 725 “Про проведення експерименту з надання населенню субсидій у грошовій формі для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива”.

Графік 1. Обсяг нарахованих пільг і субсидій на комунальні послуги на кінець року, млн. грн.



Житлові субсидії

З 1994 року розпочався перехід на нову систему оплати населенням житлово-комунальних послуг, згідно з якою частка витрат на надання цих послуг, яку оплачувало населення, повинна була поступово зростати. Водночас для захисту малозабезпечених 1995 року запроваджено систему житлових субсидій¹¹, за якої малозабезпечені сім'ї сплачували за послуги лише частину їхньої вартості, а решту плати субсидували безготівково. Система таких субсидій існує й дотепер.

Житлові субсидії – це адресна допомога малозабезпеченим сім'ям, яку надають отримувачам зазвичай у безготівковій формі і потім відшкодовують підприємствам – надавачам послуг (часто у формі взаємозаліку). Субсидії призначають для відшкодування витрат на користування/утримання житла та комунальні послуги (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергію, вивезення побутового сміття та рідких нечистот). Житлові субсидії призначають тоді, коли розмір плати за користування/утримання житла і житлово-комунальні послуги в межах норм споживання перевищує 20% (15%¹²) середньомісячного сукупного доходу сім'ї. Цей розмір (20% чи 15% доходу) сплачує користувач послуг, на решту ж плати призначають безготівкову субсидію.

Субсидію призначають відділи (управління) субсидій при місцевих адміністраціях за особистим зверненням громадян терміном на півроку (або на рік для пенсіонерів та інших непрацездатних громадян, джерелом існування яких є лише пенсія, соціальні виплати, доходи від особистого підсобного господарства). Після закінчення цього терміну громадяни повинні підтвердити право на отримання субсидії на наступний період.

Розмір витрат на оплату послуг і розмір субсидій визначають окремо для кожного виду послуг відповідно до його частки в загальній сумі їхньої вартості. Якщо впродовж терміну призначення субсидії плата за окремий вид

Житлові субсидії – одна з форм підтримки малозабезпечених

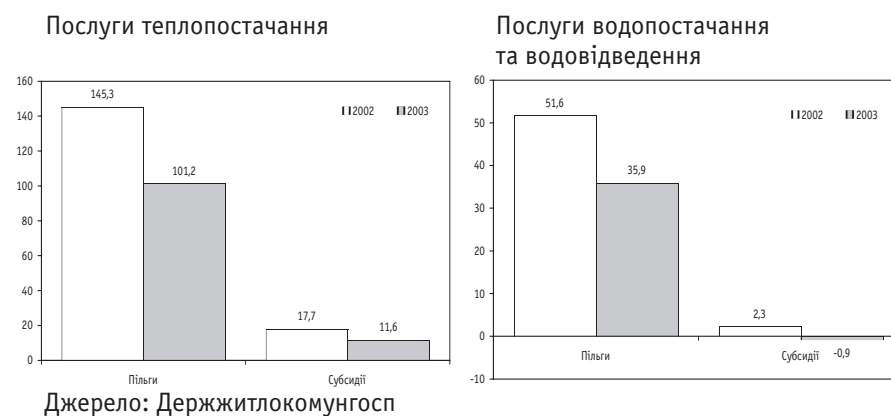
¹¹ Див. постанову Кабінету Міністрів від 4 лютого 1995 року № 89 “Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива”.

¹² Плату за житлово-комунальні послуги у розмірі 15% сукупного доходу встановлено для домогосподарств, які складаються тільки з пенсіонерів та інших непрацездатних громадян, якщо до їхнього складу входять неповнолітні діти, інваліди I та II груп і середньомісячний дохід на особу не перевищує 50% прожиткового мінімуму.

послуг змінюється, перерахунок розміру субсидії здійснюють лише за цим видом послуг. Фінансування субсидій відбувається з місцевих бюджетів за рахунок субвенції з Державного бюджету.

У серпні 2004 року субсидіями користувалися 6,2% сімей. Середній розмір субсидії становив 31 грн.¹³

Графік 2. Заборгованість з оплати за пільгами та субсидіями на кінець року, млн. грн.



Головна перевага субсидій – їхня адресність, однак вони мають і хвиби

Головною перевагою житлових субсидій як способу забезпечення доступу малозабезпечених сімей до житлово-комунальних послуг є їхня адресність, оскільки їх надають після звернення громадян, а розмір визначають залежно від доходу (витрат) останніх. Водночас із субсидіями пов'язані такі проблеми:

- субсидії неповною мірою відшкодовують надавачам послуг (зокрема заборгованість бюджетів перед надавачами житлово-комунальних послуг на серпень 2004 року становила 18,8 млн. грн.);
- завищені норми споживання, зокрема води. Субсидію з оплати послуг водопостачання надають відповідно до норм споживання, які встановлюють зазвичай місцеві ради. Норми споживання визначають на основі санітарних стандартів, затверджених за часів СРСР. Такі норми перевищують мінімально необхідні для задоволення основних потреб. Тому, на думку експертів, санітарні норми споживання води повинні бути замінені на соціальні розрахункові, які нижчі від санітарних, але гарантовані, а також покликані сприяти ощадливішому споживанню води;
- субсидію можуть отримувати не лише малозабезпечені, оскільки чималу частину доходів населення може отримати в тіньовому секторі економіки.

Пільги з оплати житлово-комунальних послуг

Основи системи пільг закладено ще за часів Радянського Союзу. Тоді пільги надавали переважно за особливі заслуги перед Батьківщиною чи особам, які обіймали високі посади, тобто пільги були покликані ще більше вирізнити серед населення такі категорії громадян. Внаслідок зниження рівня життя населення в 1990-х роках коло пільговиків неабияк розширено

¹³ Частка сімей, які отримують субсидії, та розмір субсидій збільшуються під час опалювального сезону (пік припадає на листопад), що зумовлено збільшенням витрат на житлово-комунальні послуги і сезонним зменшенням доходів громадян.

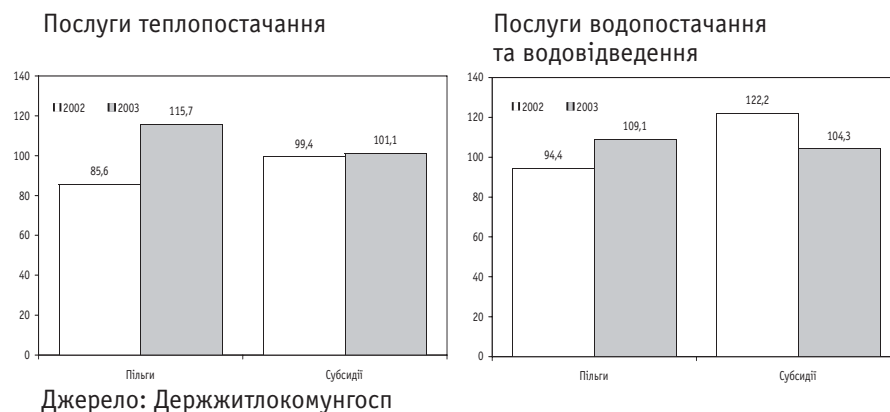
(зокрема за рахунок ветеранів Великої Вітчизняної війни, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, представників різних професій), і пільги великою мірою почали виконувати функцію соціального захисту.

Пільги з оплати житлово-комунальних послуг можна визначити як часткове чи повне звільнення громадян від плати за послуги. Розмір знижки, відповідно до законодавства України, може становити 20%, 30%, 50%, 75%, 100% вартості послуг, спожитих у межах середніх норм споживання.

Пільги надають за належність до певної соціальної чи професійної категорії, наприклад, учасникам бойових дій, інвалідам війни, постраждалим внаслідок катастрофи на ЧАЕС, міліції, військовослужбовцям тощо. Зазвичай їх поширюють на членів сім'ї пільговика¹⁴. Розмір пільги не залежить від доходу пільговика¹⁵, а оскільки доходи осіб, які належать до однієї пільгової категорії, можуть дуже різнитися, держава однаково підтримує бідні і достатньо забезпечені домогосподарства. Фінансування пільг здійснюють з місцевих бюджетів за рахунок субвенції з Державного бюджету.

Пільги надають незалежно від доходу пільговика

Графік 3. Рівень розрахунків за нарахованими пільгами та субсидіями населенню, %



Чинна система пільг пов'язана з такими проблемами:

- пільги є неефективним механізмом соціального захисту, оскільки їх надають незалежно від доходу. Про це свідчить також те, що багато людей, які мають пільги, звертаються за субсидією. Зокрема 2001 року в Києві серед отримувачів субсидій сім'ї, які користувалися пільгами з оплати житлово-комунальних послуг, становили 16–20%¹⁶. Отже, розмір пільги, яку надають найбільш бідним громадянам, недостатній, аби збільшити їхні доходи до рівня, який дає змогу не користуватися субсидією;

¹⁴ Згідно із Законом “Про Державний бюджет України на 2004 рік”, до членів сім'ї пільговика належать: дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років); неодружені повнолітні діти, визнані інвалідами з дитинства I та II групи або інвалідами I групи; особа, яка проживає разом з інвалідом війни I групи та доглядає за ним за умови, що інвалід війни не перебуває у шлюбі; непрацездатні батьки; особа, яка перебуває під опікою або піклуванням громадянина, яка має право на пільги та проживає разом з ним.

¹⁵ За винятком більшості професійних пільг, які відповідно до Закону “Про Державний бюджет України на 2004 рік” надають лише тим пільговикам, чії доходи нижчі за прожитковий мінімум (386,73 грн. для працездатних осіб).

¹⁶ Див. Аналітичний огляд № 3 ПАДКО “Пільги з оплати житлово-комунальних послуг”, грудень 2001 року.

- брак обліку пільговиків та обсягу наданих пільгових послуг не дає змоги обрахувати вартість пільг для держави та закладати відповідне фінансування в бюджет. Це призводить до неповного відшкодування вартості пільгових послуг підприємствам, що надають житлово-комунальні послуги;
- завищені норми споживання, зокрема водопостачання, не стимулюють до ощадливого користування послугами;
- пільги погіршують платіжну дисципліну, оскільки формують у суспільстві думку, що можна споживати послуги, не сплачуючи за них.

Соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

Допомога малозабезпеченим сім'ям покликана поповнити їхні доходи...

Відповідно до Закону від 1 червня 2000 року “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, право на отримання такої допомоги мають сім'ї, дохід яких нижчий за прожитковий мінімум (сума прожиткових мінімумів членів сім'ї). Така допомога покликана поповнити доходи малозабезпечених сімей, а не субсидувати їхні витрати. Закон визначає розмір допомоги як різницю між прожитковим мінімумом сім'ї та її доходами. Однак до стабілізації економічного становища в Україні розмір допомоги визначають виходячи з можливостей бюджетного фінансування. Як наслідок, запроваджено поняття рівня забезпечення прожиткового мінімуму, тобто такого рівня доходів, який держава гарантує. Наприклад, 2001 року цей рівень становив 50 грн., 2002–2004¹⁷ – 80 грн.¹⁸ Відповідно, якщо середній дохід на особу в сім'ї був меншим, допомогу призначали на різницю між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму та доходу.

... однак вона лишається вкрай низькою

Сім'ї з доходами, що не перевищують рівня забезпечення прожиткового мінімуму, можуть звертатися за субсидією. Тому на цьому етапі роль соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у збільшенні доступу до послуг водо-, теплопостачання і водовідведення залишається низькою. Проте якби держава могла гарантувати прожитковий мінімум, це означало б збільшення спроможності малозабезпечених платити за послуги, і чимало сімей втратили б право користування субсидією.

Цілі, принципи та інструменти/варіанти соціальної політики

Цілі та принципи

Соціальний захист має гарантувати доступ до послуг малозабезпечених

У сфері соціального захисту споживачів послуг природних монополій важливим є досягнення таких цілей:

- забезпечення доступу малозабезпечених домогосподарств до мінімально необхідного обсягу споживання послуг водо-, теплопостачання і водовідведення належної якості;
- поліпшення платіжної дисципліни.

¹⁷ 2004 року рівень забезпечення прожиткового мінімуму диференційовано для різних груп населення: для працездатних він становить 80 грн., для осіб, які втратили працездатність, – 110 грн., для інвалідів – 115 грн.

¹⁸ Цей рівень набагато нижчий за прожитковий мінімум. Зокрема Закон “Про затвердження прожиткового мінімуму на 2004 рік” встановлює такий розмір прожиткового мінімуму: для дітей віком до 6 років – 324,49 грн.; дітей віком від 6 до 18 років – 404,79 грн.; працездатних осіб – 386,73 грн.; осіб, які втратили працездатність, – 284,69 грн.

До головних принципів соціальної політики у сфері забезпечення доступу до послуг водо-, теплопостачання і водовідведення належать:

- справедливість: захист споживачів зі схожими характеристиками повинен бути однаковий;
- доступність: зважаючи на життєву важливість послуг, доступ до них малозабезпечених має здійснюватися за мінімальною ціною (зокрема за допомогою субсидій).

Інструменти/варіанти соціальної політики

Для досягнення цілей соціального захисту малозабезпечених споживачів житлово-комунальних послуг у світовій практиці використовують принципово різні механізми або їх поєднання:

- пряме субсидування;
- перехресне субсидування;
- пільги;
- програми скорочення бідності.

ПРЯМЕ СУБСИДУВАННЯ. Субсидії можуть надавати:

- підприємствам, що займаються водо-, теплопостачанням і водовідведенням, якщо тарифи не покривають їхніх витрат. Такий тип субсидування може бути ефективним для підтримки надавачів послуг на перехідному етапі, зокрема, коли споживачі мають платити дедалі більшу частину витрат на надання послуг;
- малозабезпеченим споживачам. Механізм адресних субсидій ефективний для забезпечення доступу до комунальних послуг найбідніших споживачів, однак вимагає розроблення чіткого механізму визначення тих домогосподарств, які потребують допомоги, достатньої інституційної спроможності, великих адміністративних витрат на його запровадження та підтримку.

ПЕРЕХРЕСНЕ СУБСИДУВАННЯ полягає у встановленні диференційованої плати для різних категорій споживачів. У світовій практиці трапляються такі види перехресного субсидування:

- 1) за типом споживання. Найпоширенішим є субсидування домогосподарств за рахунок промислових виробників: тарифи для останніх перевищують тарифи для населення;
- 2) за регіоном. Відповідно до цього типу субсидування всі споживачі однієї категорії платять за одним тарифом незалежно від регіону, в якому вони проживають, і витрат на надання послуг водо-, теплопостачання і водовідведення.

Головна хиба перехресного субсидування – викривлення економічних стимулів для різних економічних агентів і економічна неефективність.

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ТАРИФУ ЗА ОБ'ЄГОМ СПОЖИВАННЯ. Регуляторні органи різних країн вдаються до встановлення прогресивних тарифів, тобто збільшення тарифу за одиницю спожитої води після перевищення певного обсягу споживання. Таким чином можна стимулювати економне споживання, зокре-

Справедливість підтримки та доступність послуг – головні принципи соціальної політики

У світовій практиці використовують різні механізми соціального захисту

ма води. Водночас такий вид тарифної диференціації може мати регресивний характер, коли великі сім'ї (чи кілька сімей, які використовують спільне підключення) платитимуть за вищим тарифом.

Пільги з оплати житлово-комунальних послуг. Загалом пільги є неефективним механізмом соціального захисту, оскільки їх надають незалежно від доходу, тому в багатьох країнах їх реформували чи реформують. Проте вони можуть бути ефективнішими порівняно з адресними субсидіями за рахунок менших витрат на адміністрування, якщо належність до певної категорії громадян є критерієм права на адресну допомогу (тобто якщо така категорія населення малозабезпечена).

Програми скорочення бідності. Їх використання бажане тоді, коли витрати на послуги водо-, теплопостачання і водовідведення становлять незначну частку витрат домогосподарств.

Рекомендації щодо забезпечення соціального захисту під час реформування

Впорядкування системи пільг...

Серед короткострокових завдань у сфері прямої підтримки населення можна виокремити впорядкування системи пільг, а саме:

1. Недопущення розширення кола пільговиків. Держава має розвивати та використовувати нові механізми соціального захисту і гарантій для тих осіб, які будуть залучені до виконання спеціальних державних завдань (наприклад, для військовиків та інших громадян, залучених до військової місії України в Іраку).
2. Поліпшення обліку наданих пільг:
 - “інвентаризація” пільговиків: створення єдиного державного реєстру громадян, які користуються пільгами або мають право на отримання пільг, задекларованих законодавством України;
 - регулярне оновлення реєстру, тобто періодичне (наприклад, раз на півроку) підтвердження громадянами права на отримання пільги;
 - регулярна перевірка житлово-комунальними підприємствами підстав для надання пільг через реєстр.
3. Нормування пільг:
 - впровадження соціальних норм замість санітарних для споживання житлово-комунальних послуг;
 - непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.
4. Запровадження повного відшкодування вартості пільг підприємствам-монополістам у житлово-комунальному господарстві.
5. Перехід до адресного надання пільг у грошовій формі¹⁹. З одного боку, це означатиме поліпшення обліку пільговиків і надходження реальних коштів на житлово-комунальні підприємства, а з іншого — стимулюватиме пільговиків ощадливіше споживати послуги (у разі, якщо вони ма-

¹⁹ Зокрема проведення експериментів із надання пільг у грошовій формі у Броварах і Броварському районі Київської та Смілянському районі Черкаської областей має засвідчити переваги такого підходу.

ють лічильники води), оскільки розмір пільги не залежить від обсягу споживання.

Втілення цих завдань має призвести до поліпшення фінансового становища житлово-комунальних підприємств внаслідок зменшення обсягу пільгових послуг і прозоріших механізмів їх обліку та відшкодування.

Оскільки пільги є неефективним механізмом соціального захисту, у довгостроковій перспективі від них потрібно відмовитися, замінивши на житлові субсидії та інші форми адресної допомоги. Перехід на виплату житлових субсидій у грошовій формі, експерименти з якого зараз тривають у кількох регіонах, означатиме пряме надходження коштів до житлово-комунальних підприємств, що має збільшити їхні обігові кошти. Водночас для підтримання платіжної дисципліни з надання пільг і субсидій у готівковій формі необхідний контроль за оплатою послуг. Позбавлення права на субсидії чи пільги в разі несплати за житлово-комунальні послуги може бути ефективним механізмом контролю.

Лише тоді, коли держава гарантуватиме прожитковий мінімум у розмірі, записаному в законі про прожитковий мінімум, може йтися про зменшення ролі житлових субсидій, але не про цілковите їх скасування. Впровадження програм подолання бідності, зокрема у формі соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, не може гарантувати платіжної дисципліни, тимчасом як субсидії створюють більше стимулів до своєчасної сплати за послуги, оскільки лише в такому разі їх надають.

... має призвести до поліпшення фінансового стану надавачів послуг

У довгостроковій перспективі пільги варто замінити на субсидії

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА

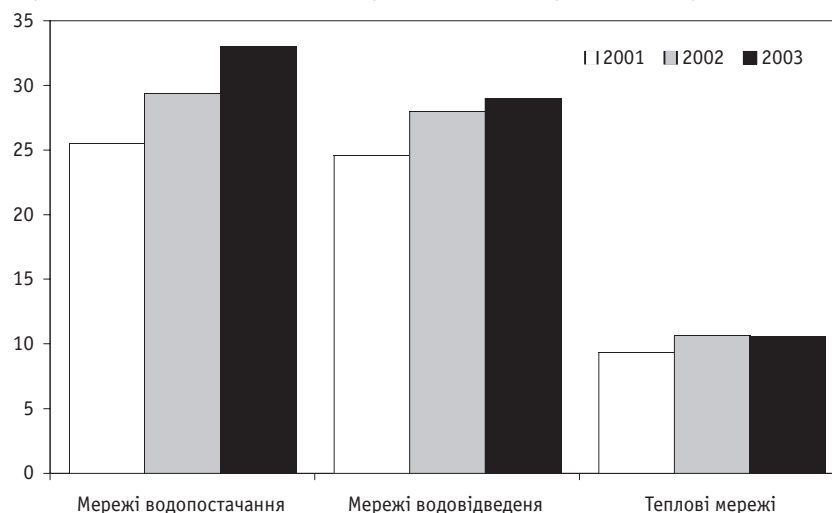
Потреби в якнайшвидшій реконструкції та відновленні основних фондів галузі водо-, теплопостачання і водовідведення потребують перегляду поточної інвестиційної політики. Традиційні джерела фінансування капітальних інвестицій у галузь (кошти місцевих бюджетів і власні кошти підприємств) не дають змоги поліпшити ситуацію. Підприємства галузі неспроможні за власні кошти профінансувати програму комплексного технічного переоснащення, а часткове й епізодичне переобладнання окремих об'єктів не вирішує проблеми суттєвого здешевлення вартості послуг. Місцеві бюджети не володіють достатніми ресурсами для забезпечення потреб галузі в інвестиціях. Вирішення проблеми може бути віднайдено в залученні приватного сектору, проте попередні кроки уряду не дали результатів через нефокусованість дій і зволікання з вирішенням ключових питань регулювання в галузі

Стан основних фондів галузі водо-, теплопостачання і водовідведення

Обсяги капітального ремонту, реконструкції та розвитку не забезпечено...

Нормативно-правова база щодо порядку відшкодування витрат підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та теплопостачання не дозволяє забезпечити необхідні обсяги капітального ремонту, реконструкції та розвитку, відновлення зношених трубопроводів, насосного обладнання, фільтрувальних пристроїв, використання сучасних технологій очищення та знезараження питної води. Згідно з оцінками Державного комітету з питань житлово-комунального господарства, на реконструкцію аварійних об'єктів у цілому до 2010 року необхідно 50 млрд. грн.

Графік 4. Частка застарілих та аварійних мереж, %



Джерело: Держжитлокомунгосп

Більшість водопровідних очисних споруд збудовано понад 20–60 років за застарілими будівельними нормами. Технологічна схема водоочищення на діючих водопроводах з відкритих водойм не в змозі забезпечити необхідну якість води.

Надмірна централізація теплопостачання та експлуатація низькоефективного й фізично зношеного обладнання котелень, теплових пунктів і мереж

призводять до чималих втрат виробленої теплової енергії, зниження надійності теплопостачання. Внаслідок частих аварій і великих обсягів ремонтних робіт виробники послуг зазнають суттєвих збитків.

... що призводить до втрат виробленої теплової енергії, зниження надійності теплопостачання

Наднормативну зношеність мають теплові й розподільні мережі житлових будинків і об'єктів соціально-побутової сфери (лікарень, дитсадків, шкіл тощо). Обсяги заміни фізично спрацьованих трубопроводів теплових мереж не відповідають нормативам і надійності теплопостачання. Через обмеженість коштів обсяги заміни теплових мереж щорічно зменшуються.

Джерела інвестицій в основний капітал

Капітальні інвестиції в галузі водо-, теплопостачання і водовідведення можна здійснювати за рахунок коштів місцевих бюджетів, власних коштів підприємств і залучених інвестицій. Інвестиції в основний капітал за рахунок кожного із зазначених джерел стримуються невизначеністю регуляторного середовища та недосконалістю тарифного регулювання.

Інвестиції за рахунок бюджетів міст

Для інвестицій у житлово-комунальне господарство з бюджетів міст необхідно рішення міської ради. Аналіз у розрізі окремих міст²⁰ свідчить, що обсяги цих інвестицій вкрай низькі. Головні причини цього:

Обсяги інвестицій за рахунок бюджетів міст низькі

- обмеженість власних ресурсів місцевого самоврядування;
- нерозвинена практика місцевих запозичень;
- відсутність економічних стимулів.

Капітальні інвестиції за рахунок власних коштів підприємств

Основну частку інвестицій в основні фонди в галузі здійснюють саме за рахунок коштів підприємств житлово-комунального комплексу, хоча ці кошти вкрай обмежені. Причини низької рентабельності чи збитковості підприємств, а отже, і нестачі ресурсів для капітальних інвестицій:

Основну частку інвестицій в основні фонди здійснюють підприємства

- низька ефективність використання наявних ресурсів;
- великі обсяги неплатежів за спожиті послуги;
- рівень тарифів на комунальні послуги не враховує всіх економічно обґрунтованих витрат;
- місцеві бюджети не розраховуються за пільги, надані малозабезпеченим громадянам.

Залучення сторонніх інвесторів

Галузь вважають інвестиційно непривабливою через низку ризиків для потенційних інвесторів:

Інвестування у ЖКГ пов'язано з низкою ризиків

- поточна тарифна політика місцевої влади має на меті лише соціальний захист населення. Тому планування рівня прибутковості галузі, що потребує великих фіксованих інвестицій, ускладнено;

²⁰ За даними обстеження Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, 2002 рік.

Перспективи інвестиційної політики місцевого самоврядування

Головним джерелом фінансування власних, неделегованих видаткових функцій місцевих органів влади, пов'язаних з утриманням і розвитком місцевої інфраструктури, є власні доходи у вигляді відсотка плати за землю, місцевих податків і зборів та податку на прибуток комунальних підприємств. Їхня частка становить від 10,7 до 46,5% надходжень (залежно від рівня бюджету), або близько 1,6% ВВП. Зокрема доходи від місцевих податків і зборів становлять 0,8% ВВП. Ці ресурси не в змозі забезпечити потребу галузі ЖКГ у капітальних інвестиціях. Розширення можливостей органів місцевої влади у цій сфері полягає у вирішенні глобальної проблеми надання місцевому самоуправлінню надійних і достатніх ресурсів. Можливі варіанти вирішення – запровадження податку на нерухомість і його закріплення за місцевим рівнем і місцевою надбавкою до ставки податку на доходи фізичних осіб.

Величезним внутрішнім інвестиційним резервом місцевої влади є використання потенціалу енергозбереження як обмінного товару для залучення зовнішніх інвестицій. Його реалізація практично не потребує додаткових фінансових ресурсів і стримується відсутністю необхідної нормативно-правової бази щодо створення муніципальних систем та економічних стимулів у сфері енергозбереження.

Використання місцевих запозичень для фінансування інвестицій обмежено законодавством. Бюджетний кодекс обмежив право здійснення запозичень (крім короткострокових), залишивши його лише за Верховною Радою Автономної Республіки Крим і міськими радами. Зовнішні запозичення можуть здійснювати тільки міські ради міст з чисельністю понад 800 тисяч жителів. Запозичення, крім короткострокових, можуть братися лише до бюджету розвитку, а видатки на обслуговування боргу не повинні перевищувати 10 відсотків загального фонду бюджету. Нині досить важко проаналізувати результати таких обмежень і регулювань. Однією з причин цього є те, що Кабінет Міністрів лише 2003 року затвердив Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів, без якого це джерело ресурсів місцевих бюджетів реально розвиватися не могло.

Після невдалого випуску Одесою облігацій 1997 року, у 2000-х роках знову активізувався вихід міст на ринок запозичень. Можливість здійснення запозичень реалізував Київ, який у серпні 2003 року випустив єврооблігації на суму 150 млн. доларів США. Євробонди випущено терміном на п'ять років, а їхня до-хідність становила 8,75% річних. Запоріжжя здійснює емісію облігацій на 25 млн. грн. Про свої плани залучити кошти через випуск облігацій заявили Харківська та Донецька місцеві ради.

Проте в цілому місцеве запозичення на цей момент не відіграє вагомої ролі джерела розвитку для місцевого самоврядування та інструменту політики. Оскільки у середньостроковій перспективі малоймовірно виділення достатніх коштів на розвиток територій за рахунок доходів місцевих бюджетів, такий стан речей становить серйозну проблему. Враховуючи зношеність абсолютної більшості об'єктів інфраструктури комунального господарства, актуальною є необхідність великих капіталовкладень, здійснити які без розвинутого ринку запозичень буде неможливо.

- можливість припинення надання комунальних послуг неплатникам обмежено технічними особливостями мережі водо-, теплопостачання і водовідведення.

Отримання кредитів підприємствами

В Україні не використовують інноваційних схем фінансування підприємств житлово-комунального господарства, а саме фінансування через випуск облігацій, залучення коштів під гарантію страхових організацій, забезпечення підприємств технічними засобами на лізинговій основі.

Використання інноваційних схем фінансування підприємств не поширено

Одне з джерел фінансування сектору – позики міжнародних організацій, спрямовані на розвиток і реабілітацію систем водо-, теплопостачання і водовідведення, серед яких:

- проекти Світового банку: позики на підтримку Проекту реабілітації та розширення теплопостачання Севастополя (загальна вартість²¹ – 36,1 млн. доларів США); надання державної гарантії для залучення позики за проектом “Модернізація систем водопостачання та водовідведення Львова” (загальна вартість – 40,8 млн. доларів США); проект енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях Києва (загальна вартість – 30,39 млн. доларів США); реабілітація та розширення центрального теплопостачання Києва (загальна вартість – 249 млн. доларів США);
- проекти Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР): реалізація проекту “Програма інвестицій і розвитку системи водопостачання та очищення води Запоріжжя” (загальна вартість 42 млн. доларів США) і План середньострокових заходів ЄБРР у секторі муніципальної та екологічної інфраструктури України.

Урядову політику спрямовано на поліпшення ситуації в галузі

Уряд не раз робив спроби поліпшити ситуацію з оновленням основних фондів. Так, 2001 року було ухвалено Концепцію амортизаційної політики в Україні. Передбачені нею заходи мали на меті підвищити фінансову зацікавленість підприємств у використанні амортизаційних фондів для інвестицій у власний капітал.

Уряд не раз робив спроби поліпшити ситуацію з оновленням основних фондів

Зокрема концепцією передбачалося:

- запровадження кількох методів нарахування амортизації та можливість для вибору підприємствами конкретного методу нарахування амортизаційних відрахувань;
- право самостійно встановлювати конкретні терміни служби основного капіталу;
- податкові знижки підприємствам, що використовують кошти амортизаційного фонду на інвестиції.

²¹ Загальна вартість проекту включає кредити міжнародних організацій, ресурси української сторони та інших донорів.

Фінансові та кредитні установи не розглядають галузь як інвестиційно привабливу

Серед заходів, які робив уряд для підвищення інвестиційної привабливості галузі, – запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності²² в Харкові, створення спеціальної економічної зони (СЕЗ) “Порт Крим”, що, зокрема, передбачає низку пільг для проектів з виробництва та розподілу води. Крім того, закон про функціонування СЕЗ у Шостці визначає як пріоритетну галузь з виробництва та розподілу тепла. Проте згідно з аналізом, проведеним Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, інвестиції в галузі водо- та теплопостачання в зазначених СЕЗ практично не надходили²³.

Аналіз ситуації в галузі також свідчить, що податкове навантаження не є тим чинником, що стримує інвесторів. Фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно привабливу через фінансову нестабільність і невизначеність, пов’язану з регулюванням. Відсутність гарантій повернення інвестицій обмежує використання альтернативних механізмів фінансування довгострокових проектів за рахунок випуску облігацій, фінансового лізингу та енергоефективного підряду із залученням виробників обладнання та енергосервісних компаній, а також інвестиційних коштів приватного сектору.

Більшість тарифів для населення не тільки не враховують прибуток (інвестиційний складник), а навіть не забезпечують покриття собівартості виробництва та надання комунальних послуг²⁴.

Залучення приватного сектору як варіант поліпшення ситуації

Приватний сектор здатний забезпечити надходження інвестицій та ефективніший менеджмент

Основний аргумент, який висувають прибічники залучення приватного сектору до галузі, – необхідність модернізувати зношене обладнання і забезпечити ефективніше управління підприємством.

У виборі державної політики у цій сфері необхідно брати до уваги такі чинники:

- ринки з водо-, теплопостачання і водовідведення перебувають у стані природної монополії, тож неспроможні забезпечити належні результати для споживачів без втручання держави;
- оскільки послуги водо-, теплопостачання і водовідведення належать до сфер відповідальності місцевих органів влади, залучення приватного

²² Законами про функціонування низки СЕЗ передбачено, що підприємство, яке реалізує інвестиційний проект, згідно з укладеним з відповідною місцевою радою договором, звільняється на три роки від оподаткування прибутку (в частині, отриманій від освоєння інвестицій). Прибуток таких підприємств, отриманий від реалізації інвестиційного проекту з четвертого до шостого року включно, оподатковують за ставкою в розмірі 50 відсотків ставки оподаткування. Цю норму застосовують з моменту отримання першого прибутку.

²³ Умова поширення податкових пільг СЕЗ у галузі на інвестиційний проект вартістю, еквівалентною не менше 1 млн. доларів США за наявності високих інвестиційних ризиків, видається завищеною та не дає змоги об’єктивно оцінити вплив пільгового оподаткування на розвиток галузі.

²⁴ Деякі регіони планують прибуток з урахуванням інвестиційного складника, проте його враховано тільки в тарифах на послуги водопостачання та водовідведення для промислових споживачів (зокрема Одеська, Чернігівська та Миколаївська області) і не в повному обсязі забезпечує фінансування витрат на здійснення капіталовкладень.

інвестора часто потребує попереднього вирішення проблем, пов'язаних з юрисдикцією;

- великі обсяги інфраструктури галузі розміщуються під землею, що ускладнює отримання точної інформації про її стан. Це підвищує вартість підготовки об'єктів до приватизації та збільшує вірогідність конфліктів після передачі об'єктів в управління або володіння приватному сектору;
- з огляду на важливість якості питної води для здоров'я громадян урядовий контроль у цій сфері повинен залишатись і після приватизації у будь-яких її формах.

Крім того, підвищення зацікавленості інвесторів у галузі неможливе без:

- забезпечення прибутковості залучених інвестицій, що також передбачатиме врахування інвестиційного складника під час встановлення тарифів;
- визначення та чіткого дотримання органами влади обраної політики соціального захисту – інвестори повинні бути впевнені, що формування тарифів не зазнаватиме впливів соціально-політичної кон'юнктури.

Форми залучення

Залежно від ступеня залучення приватного сектору вирізняють такі форми його участі:

1. **Підряд** – це, зазвичай, короткострокова угода, де підрядник прямо не відповідає за надання послуг, проте зобов'язаний виконувати накладені на нього вузько визначені завдання.
2. **КОНТРАКТ НА УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВОМ** за змістом завдань подібний до підряду, але оплата послуг контрахтера залежить від показників його роботи.
3. **ОРЕНДА** передбачає, що партнер з приватного сектору бере на себе ризики, пов'язані з наданням послуг, включаючи відповідальність за управління інфраструктурою та її утримання.
4. **КОНЦЕСІЯ** – це угода, згідно з якою партнер бере на себе відповідальність за будівництво та капіталовкладення. Після завершення концесії активи повертаються у власність держави. Можливі дві форми концесії: **ВОТ** (збудував – поуправляв – віддав державі) та **ROT** (реконструював – поуправляв – віддав державі).
5. **ВОО (збудував – володієш – управляєш)**. За цією схемою не відбувається передачі активів державі. Приватна компанія відповідає за інвестиції, необхідні для того, аби досягти певних цілей, передбачених у виданій державою ліцензії.

Ступінь залучення приватного сектору визначає форму його участі

Вибір оптимального варіанта участі

Вибір форми залучення приватного сектору залежить від регуляторного середовища

Вибір оптимальних форм залучення приватного сектору залежить від низки чинників:

- **ТЕХНІЧНОГО СТАНУ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА СТАНДАРТІВ ПОСЛУГ, НАДІЙНОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ЦИХ ПИТАНЬ.** Відсутність або неточна інформація щодо стану мереж, людських ресурсів і фінансових показників ускладнює укладання довгострокових контрактів.
- **НАЯВНОГО РЕГУЛЯТОРНОГО СЕРЕДОВИЩА.** Це стосується і загальних законів, що впливають на приватну ініціативу, і галузевого законодавства та спеціальних норм, що визначають ціноутворення в галузі та регулюють стандарти якості. Важливим є також можливість швидкого внесення необхідних змін до законодавства.
- **ПІДТРИМКА АБО СПРОТИВ ПЕВНИХ ГРУП ІНТЕРЕСІВ.** Успіх впровадження тієї чи іншої форми залучення приватного сектору залежить від визначення на початкових етапах потенційних джерел незадоволення різних зацікавлених сторін і пошуку компромісу.
- **ФІНАНСОВОЇ ЖИТТЕЗДАТНОСТІ ПЛАНОВАНИХ ЗАХОДІВ.** У цьому сенсі найважливішим є питання можливості відшкодування витрат за рахунок тарифів. Чи реально очікувати від приватного сектору підвищення ефективності галузі? Якщо ні, то чи готові споживачі оплачувати вищі тарифи? Якщо це неможливо, то чи можуть різні форми державної підтримки забезпечити захист соціально вразливих груп населення?

Підряд і контракт на управління – оптимальні форми залучення приватного сектору на цьому етапі

Результуючий вплив кожного з цих чинників у спрощеному вигляді наведено в **Таблиці 4**.

Аналіз ситуації засвідчує, що політичні міркування переважають над економічною доцільністю у сфері житлово-комунального господарства, тарифи не містять інвестиційного складника, в них не закладається можливість отримання доходу на інвестиції. Крім того, відсутня повна інформація про стан основних фондів у галузі. Питання регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії, не визначено остаточно.

Отже, у країні існують умови для запровадження лише простих форм залучення приватного сектору, таких як підряд і контракт на управління. Оскільки ці форми не дають змоги вирішити проблему капітальних інвестицій, впровадження складніших варіантів потенційно могло б дати немалі вигоди і споживачам, і державному сектору. З огляду на це вирішення проблем регулювання та встановлення тарифів, визначення мети та методів державної політики соціального захисту повинно стати державним пріоритетом галузевої політики.

ТАРИФНА ПОЛІТИКА

Зміна принципів і процедур тарифної політики у житлово-комунальному господарстві є важливою частиною реформування регуляторної системи та запорукою успіху реформи господарства. Донині немає схеми ефективного регулювання тарифів, а формування тарифів здійснюють під впливом соціально-політичної кон'юнктури. У результаті регулювання не відбувається відкрито, не забезпечено фінансової стабільності підприємств, а споживачі соціально не захищені повною мірою. Поетапне запровадження міжнародно визнаних принципів і методів тарифного регулювання здатне сприяти ширшому залученню інвестицій і підвищенню ефективності виробничої діяльності підприємств

Поточні методики тарифоутворення та проблеми їх застосування

Законодавчі рамки і регулювання тарифів

Цінове регулювання ринків централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення регламентується низкою нормативно-правових документів. Зокрема Закон “Про ціни і ціноутворення”²⁶ встановлює такі методи регулювання:

- встановлення фіксованих цін (тарифів), граничних рівнів цін (тарифів);
- регулювання торгівельних (постачальницько-збутових) надбавок;
- встановлення нормативів рентабельності;
- запровадження обов'язкового декларування зміни цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг.

Тарифи – предмет регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії

Відповідно до Закону “Про природні монополії”, предметом регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії, є ціни (тарифи) на послуги, доступ споживачів до послуг, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, інші умови здійснення підприємницької діяльності в цій галузі. Законом встановлено, що під час регулювання тарифів треба враховувати:

- витрати, пов'язані з виробництвом і реалізацією послуг;
- потреби в інвестиціях;
- очікуваний прибуток від реалізації послуг;
- віддаленість різних споживачів від місця виробництва послуг;
- відповідність якості послуг потребам споживачів;
- державні дотації та інші форми державної підтримки.

Суперечність щодо розподілу повноважень сторін з формування та регулювання тарифів ускладнює інституціоналізацію процесу тарифного регулювання. Відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації”, обласні

²⁶ Див. також постанову Кабінету Міністрів від 25 грудня 1996 року № 1548.

державні адміністрації нині мають повноваження щодо регулювання тарифів за надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норм їх споживання та контролю за їх дотриманням. Обласні державні адміністрації втратили важелі управління тепер уже комунальними підприємствами, які змінили форму власності. Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” обов’язок із забезпечення мешканців житловими та комунальними послугами покладено на міські, селищні та сільські ради, їхні виконавчі комітети.

Нечіткий розподіл регуляторних повноважень ускладнює тарифне регулювання

Від 1 липня 1998 року скасовано дотації на різницю в тарифах з одночасним ухваленням Верховною Радою в липні 1998 року Закону “Про тимчасову заборону підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та перевезення пасажирів у громадському транспорті, що надаються громадянам України”. 2000 року порушення принципу окупності витрат було усунуто.

Успадкована від СРСР методологія встановлення тарифів на основі визначених нормативних витрат і фіксованої норми рентабельності діяла до квітня 1999 року. Поточні методи регулювання тарифів²⁷ містять такі зміни:

1999 року засади регулювання тарифів змінено

- рівень економічно обґрунтованих тарифів передбачає планування поточних витрат на основі технологічно обґрунтованих нормативів та економічних підстав, а не на рівні попереднього року;
- до тарифів дозволено включати капітальні витрати, зокрема довгострокові;
- надано можливість залучати операторів на конкурсних засадах і встановлювати двоставкові тарифи.

Поточні проблеми

Хиби чинних методів тарифного регулювання та поточний стан житлово-комунального господарства визначають такі дві групи проблем: 1) відсутність схеми ефективного регулювання тарифів і 2) формування тарифів здійснюють під сильним впливом соціально-політичної кон’юнктури, за якої зберігаються “низькі тарифи”, але не забезпечується достатній рівень якості наданих послуг.

У ЖКГ відсутня ефективна схема регулювання тарифів

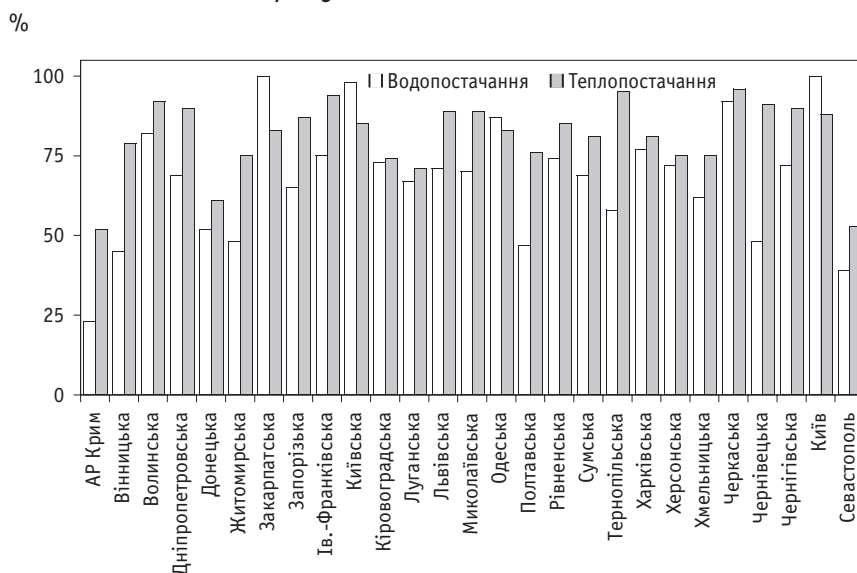
1. Відсутність схеми ефективного регулювання тарифів

- Використання методу встановлення тарифів “витрати плюс” не сприяє ані підвищенню ефективності поточної діяльності підприємств, ані належному плануванню інвестицій.
- Регулювання не відбувається за принципом гласності та відкритості:
 - немає встановлених процедур залучення громадськості до розгляду тарифів перед їх затвердженням;
 - регуляторні органи не відстежують порушення договірних відносин;

²⁷ Див. “Порядок формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення”, розроблений 1999 року Державним комітетом з питань житлово-комунального господарства та затверджений 27 червня 2001 року Державним комітетом з будівництва та архітектури, і “Порядок формування тарифів на теплову енергію та послуги централізованого теплопостачання”, розроблений 2000 року Державним комітетом з будівництва та архітектури (затвердження очікується 2005 року).

- відсутні показники для здійснення контролю за виконанням затверджених планів.
- Процедури регулювання не встановлено органом регулювання:
 - не визначено термінів і процедур для встановлення (перегляду) тарифів;
 - немає повного переліку документів, необхідних для представлення регуляторному органу²⁸;
 - під час підвищення тарифів не застосовують ефективних механізмів індексації окремих статей витрат. В умовах подорожчання електроенергії, матеріалів і підвищення розміру мінімальної заробітної плати зростають витрати на виробництво комунальних послуг; за відсутності механізму своєчасного корегування тарифів зростає збитковість підприємств, які їх надають, а економія ресурсів негативно впливає на забезпечення якості наданих послуг.

Графік 5. Відшкодування населенням вартості послуг 2003 року



Джерело: Держжитлокомунгосп

2. ФОРМУВАННЯ ТАРИФІВ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІД ВПЛИВОМ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ КОН'ЮНКТУРИ

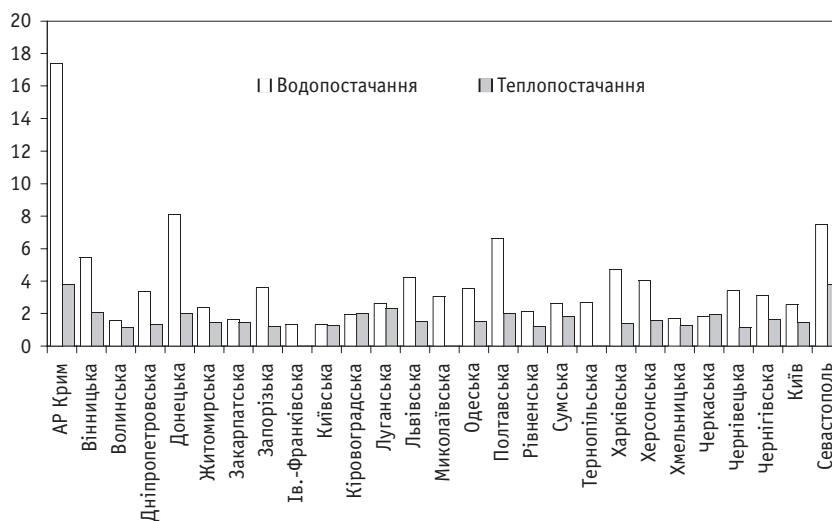
Перехресне субсидування спотворює економічні стимули для споживачів

- Занадто високий рівень перехресного субсидування, що спотворює економічні стимули і для населення, і для інших категорій споживачів. Споживачі (населення) завищують споживання дешевих послуг понад соціально оптимальний рівень або змушені відмовлятися від централізованих послуг через їхню високу вартість.
- Фінансова стабільність не є пріоритетом, адже впродовж 1998–2003 років практично усі підприємства водопровідно-каналізаційного господарства та централізованого теплопостачання перебували у зоні збитковості.

²⁸ Згідно з вимогами Закону від 11 вересня 2003 року “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та постанови Кабінету Міністрів від 11 березня 2004 року № 308 “Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта”.

- Якість послуг залишається низькою, що сприяє існуванню м'яких бюджетних обмежень і зменшує стимули споживачів до виконання зобов'язань. Споживачі не хочуть платити за послуги неналежної якості, однак не готові платити більше, оскільки довіру до постачальників втрачено.
- Захист споживачів не забезпечено повною мірою:
 - відсутні договори між виробниками послуг і споживачами;
 - не провадиться моніторинг показників якості послуг;
 - немає механізму врахування якості послуг під час визначення ціни на послуги.

Графік 6. Рівень перехресного субсидування 2003 року
разів



Джерело: Держжитлокомунгосп

Регулювання тарифів як спосіб залучення інвестицій і здійснення капіталовкладень

Зазначені вище проблеми спотворюють економічні стимули для залучення інвестицій. Фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно привабливу через велику фінансову нестабільність і невизначеність, пов'язану з регулюванням. Відсутність гарантій обмежує використання альтернативних механізмів фінансування довгострокових проектів за рахунок випуску облігацій, фінансового лізингу із залученням виробників обладнання, а також інвестиційних коштів приватного сектору.

Проблема здешевлення вартості послуг, як і поліпшення фінансового стану підприємств галузі, залежить від ефективної інвестиційної політики, ускладнюється недостатнім фінансуванням впровадження енергозберігаючих технологій. Технічне переоснащення підприємств галузі, оптимізація схем тепло- і водопостачання населених пунктів, оснащення приладами обліку та регулювання води і потребує чималих капіталовкладень. Більшість тарифів для населення не тільки не враховують інвестиційний складник, а навіть не забезпечують покриття собівартості виробництва та надання житлово-комунальних послуг.

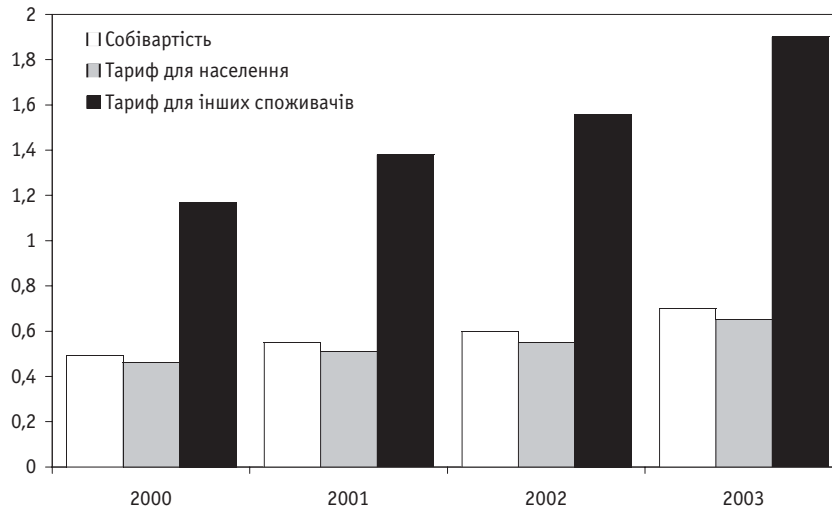
Проблеми тарифного регулювання гальмують залучення інвестицій у ЖКГ

**Підприємства
не спроможні
профінансувати
програми технічного
переоснащення**

Деякі регіони планують інвестиційний складник у прибутку, проте його враховано тільки в тарифах на послуги водопостачання та водовідведення для промислових споживачів (наприклад, у Одеській, Чернігівській і Миколаївській областях) і він не в повному обсязі забезпечує фінансування витрат на здійснення капіталовкладень.

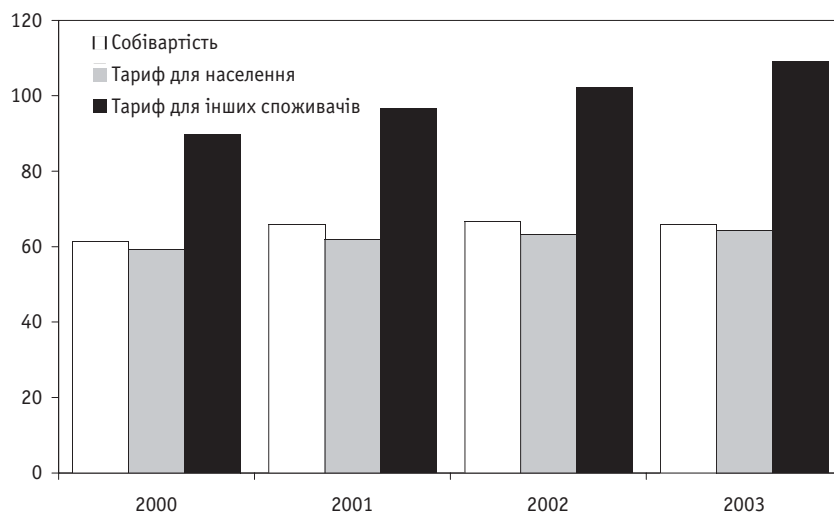
Підприємства галузі неспроможні власним коштом профінансувати програму комплексного технічного переоснащення, а часткове й епізодичне переобладнання окремих об'єктів не вирішує проблеми суттєвого здешевлення вартості послуг.

Графік 7. Собівартість і тариф послуг водопостачання
грн./м³



Джерело: Держжитлокомунгосп

Графік 8. Собівартість і тариф послуг теплопостачання
грн./Гкал



Джерело: Держжитлокомунгосп

Цілі, принципи та методи

Регулювання тарифів є ключовим елементом реформування та сталого розвитку ринків житлово-комунального господарства, що перебувають у стані природних монополій, – централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення.

Потреба в державному втручанні виникає тоді, коли ринок не здатний досягти найкращого результату. Регулювання тарифів покликане зменшити ціну, сформовану монополістичним постачальником послуги, для кінцевого споживача та водночас забезпечити якість послуги через адміністративні і фінансові стимули.

У країнах, де триває реформа житлово-комунального господарства, потреба в регулюванні зазвичай передують або супроводжує процеси залучення інвестицій та/або зміни принципів фінансування чи приватизації підприємств галузі й лібералізації ринку. Тарифне регулювання дає змогу створити правила гри для підприємств, що змінюють форму власності або принципи фінансування. Відсутність такого регулювання може зашкодити інвестиційній привабливості підприємств галузі, а також принципам економічної ефективності та соціальної справедливості.

Принципи

Міжнародно визнані принципи регулювання тарифів²⁹, які забезпечують досягнення зазначених цілей:

- **ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ:** використання ресурсів максимально ефективним способом із мінімальними витратами для суспільства. Тарифи повинні стимулювати раціональне використання водних та інших ресурсів підприємством і споживачами.
- **ОКУПНІСТЬ ВИТРАТ:** тарифи повинні забезпечувати дохідність на рівні, достатньому для задоволення всіх економічно обґрунтованих витрат підприємств, включно з капітальними витратами.
- **ФІНАНСОВА СТАБІЛЬНІСТЬ:** тарифи повинні зводити до мінімуму ризик несподіваних коливань у фінансових надходженнях підприємств.
- **СПРАВЕДЛИВІСТЬ:** тарифи повинні відображати рівне ставлення до всіх споживачів. Система субсидій для незахищених категорій споживачів не має заважати економічним стимулам. Перехресне субсидування варто використовувати тільки як надзвичайний захід.
- **УНІВЕРСАЛЬНІСТЬ ПОСЛУГ:** гарантоване надання доступу до послуг для всіх споживачів незалежно від рівня їхнього доходу.
- **ПРОСТОТА ТА ЗРОЗУМІЛІСТЬ:** необхідно уникати невиправданого ускладнення тарифів. Тарифи та схеми тарифоутворення повинні бути зрозумілими для виробників і споживачів послуг.

Мета регулювання тарифів – зменшення цін і забезпечення якості послуг

Досягнення зазначених цілей можливе за умови дотримання принципів регулювання тарифів

²⁹ Див. звіт ОЕСР (2003) “Ключевые аспекты реформы тарифов городского водного хозяйства в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)”.

Етапи інституціоналізації³⁰

У процесі реформування сектору необхідно спланувати послідовність застосування зазначених принципів. Це потребує проведення таких етапів підготовчої роботи:

- Створення інформаційної бази, процедур обміну інформацією та моніторингу діяльності сектору. За дефіциту інформації щодо виробничої і фінансової діяльності підприємств неможливо здійснювати стратегічне планування та розвиток діяльності підприємств, контролювати витрати й обґрунтованість запропонованих тарифів і відстежувати якість послуг. Усі суб'єкти, об'єкти регулювання й треті сторони зацікавлені в доступі до інформації:
 - комунальні підприємства — для ідентифікації процесів, що потребують удосконалення, для переконання суб'єктів управління та регулювання в необхідності змін, розроблення інвестиційних планів, а також підготовки проектів;
 - центральні та регіональні органи планування/регулювання — для ідентифікації потреб в інвестиціях, встановлення (та перегляду) тарифів;
 - споживачі — для оцінювання фінансових показників і показників якості послуг, наданих підприємствами;
 - потенційні інвестори та зацікавлені партнери — для визначення ефективності функціонування та фінансового потенціалу комунального підприємства;
 - міжнародні донори — для визначення пріоритетних напрямів і заходів для забезпечення інвестиційної підтримки та надання технічної допомоги.
- Ідентифікація та класифікація витрат виробника комунальних послуг:
 - визначення цільових параметрів окупності та врахування їх у тарифній політиці має дати змогу підприємству забезпечити повну окупність витрат у поточний період і зробити чіткий прогноз майбутніх витрат. До складу витрат виробника комунальних послуг мають входити *операційні витрати, витрати на амортизацію та залучення й обслуговування капіталу*;
 - класифікація витрат на постійні й змінні дає змогу використовувати ширший спектр засобів економічного стимулювання в тарифному регулюванні. Собівартість виробництва комунальних послуг складається з двох видів витрат, пов'язаних з виробництвом і їхнім розподілом, — постійних і змінних. *Постійні витрати* пов'язані з управлінням підприємством, станом мережі, а також з обслуговуванням і збільшенням числа підключень. Мета тарифного регулювання полягає в їхньому зниженні до оптимального рівня та створенні стимулів для додаткового скорочення за одночасного запобігання зниженню охоплення послуг і обмеження доступу до послуги. *Змінні витрати* містять усі витрати, що залежать від обсягів виробництва, транспортування та постачання комунальних послуг кінцевому споживачеві. Оскільки вартість надання послуг пропорційна обсягові споживання, обґрунтована тарифна політика може забезпечити спо-

³⁰ Ibid.

живання на рівні, що відповідає реальним потребам користувачів, і запобігти надмірному споживанню;

- впровадження системи окремого бухгалтерського обліку різних видів діяльності підприємства і фінансової звітності. Наявність окремої фінансової звітності спростить обрахування норми прибутковості регуляторним органом для монопольних видів діяльності, наприклад, для послуг водопостачання та водовідведення окремо, та для інших (конкурентних) видів діяльності підприємства. Розрахунок норми прибутковості, що робиться за будь-якого методу тарифної політики, дасть змогу потенційному інвестору спланувати майбутні фінансові надходження від провадження діяльності та скласти реальний інвестиційний план.
- Контроль над структурою витрат регуляторним органом. Для цілей тарифного регулювання важливо мати можливість відстежувати елементи витрат і обсяги виробництва:
 - налагодження практики складання виробничих програм підприємств та їх погодження з містом;
 - розроблення показників ефективності для впровадження механізму контролю за результатами діяльності підприємств;
 - використання нормативів витрат ресурсів для здійснення планування та оцінювання їх фактичного використання.

Усі витрати пов'язано з ризиками, які виробники послуг повинні оцінювати і належним чином доводити до відома регуляторного органу. Випадки перевищення кошторису операційних витрат, змін у вартості сировини і матеріалів, зниження попиту (і, відповідно, дохідних надходжень), виникнення форс-мажорних обставин і забруднення довкілля разом із супутніми штрафними санкціями і витратами на ліквідацію наслідків забруднення потрібно ретельно відстежувати.

*Методи*³¹

Керуючись основними принципами регулювання, регуляторний орган може використовувати різні методи залежно від наданих повноважень та економічної і суспільної оптимальності того чи іншого методу. Регулятор має прозоро й чітко для всіх зацікавлених сторін встановити метод регулювання природної монополії і контролювати його дотримання.

1. РЕГУЛЮВАННЯ ЗА ЕЛЕМЕНТАМИ ВИТРАТ (“ВИТРАТИ ПЛЮС”)

Метод регулювання за принципом “витрати плюс” (cost plus) покликаний забезпечувати можливість підприємства покривати свої витрати і зазвичай встановлює рівень прибутковості щодо витрат.

Переваги методу – відносна простота та прозорість для всіх зацікавлених сторін (регуляторного органу, підприємства та споживачів). Згідно із цим методом, підприємство планує свої витрати за історичним принципом або враховуючи план розвитку і визначає тариф згідно з призначеним рівнем рентабельності. Розрахунки щодо витрат підприємства (бази нарахування) зазвичай перевіряє регуляторний орган разом з обґрунтованістю витрат.

Перевага методу – відносна простота і прозорість для всіх зацікавлених сторін...

³¹ Див. доповідь Світового банку Water Sector Strategy (2000).

**... хиба –
відсутність
стимулів
до підвищення
ефективності
діяльності
підприємств**

Основна хиба використання цього методу полягає в тому, що він не заохочує підвищення ефективності діяльності підприємств. Підприємство, що працює за схемою регулювання, прив'язаною до собівартості послуг, має підстави для завищення витрат, вкладення надмірних або недостатніх інвестицій в інфраструктуру обслуговування і перехресного субсидування різних категорій споживачів (якщо зниження рівня послуг не допускається). Крім того, воно не має об'єктивних економічних стимулів до зниження витрат, оскільки показники прибутку зазвичай встановлено на рівні визначеного відсотка витрат.

Регулювання норми прибутковості часто є механізмом короткострокового регулювання та відповідно не передбачає можливості корегування тарифу у зв'язку з, наприклад, подорожчанням енергетичних витрат, оскільки його враховуватимуть уже в наступному циклі розрахунку тарифу.

Результатом використання цієї схеми є визначена відстрочка корегування тарифів і збільшення кредиторської заборгованості підприємства, а регуляторний орган отримує можливість визначати та змінювати не тільки норму прибутковості, а й базу нарахування – суми статей, прийнятих до відшкодування і включених до тарифу.

Негативні аспекти схеми “витрати плюс” можуть бути частково нейтралізовані роботою на умовах так званого “контракту за результатами виробничо-фінансової діяльності” (тобто на основі контрактів з оплатою за результатами за рахунок майбутньої економії – див. нижче), однак підприємство у будь-якому разі змушено орієнтуватися на короткострокову перспективу. Через надійність цієї схеми з погляду інвесторів, а також її простоту й прозорість (для цілей регулювання норми прибутковості) її широко використовують у Канаді, Японії, США, Гонконгу і багатьох інших країнах, зокрема в країнах СНД.

2. Фіксування формули зміни тарифів (PRICE CAP)

Ця схема регулювання передбачає встановлення формули зміни тарифу (ціни) на тривалий період часу. Вона прогресивніша, ніж схема “витрати плюс”, бо стимулює підприємства контролювати витрати й водночас забезпечує механізми підвищення ефективності. Фіксування граничних цін – довгостроковіша схема порівняно з методикою “витрати плюс”. Звичайні терміни становлять від трьох до п'яти років. Схема найпоширеніша у Великій Британії, Аргентині, Малайзії, Новій Зеландії, Чилі і Перу.

**Фіксування
граничних тарифів
стимулює
підприємства
зменшувати
витрати**

Основна перевага методу – наявність у підприємства стимулів до підвищення економічної ефективності. Оскільки підприємство завжди знає, яку максимальну ціну можна встановлювати, економія на витратах упродовж періоду обмеження цін перетворюється для нього на компонент норми прибутковості. У виробника послуг з'являється стимул підвищувати ефективність за рахунок засобів, що вивільняються в результаті отриманої економії за відповідний період.

Незважаючи на те, що такий підхід до регулювання стимулює контроль витрат, що досить бажано із соціального погляду, його використання може мати і певні негативні наслідки. Якщо головним об'єктом регулювання є гранична ціна, підприємство може у відповідь урізати витрати за статтями, що безпосередньо стосуються якості послуг, або просто скоротити обслуговування.

Що більше, такий підхід не знімає проблему асиметричності інформації. Регулятор у цьому разі повинен бути добре обізнаним з операційною практикою підприємства, а також його витратами й інвестиційними потребами. Відповідно, регульоване підприємство може використовувати стратегію на

деінформування регуляторного органу, надаючи йому свідомо хибну інформацію. Крім цього, стимули, що впливають на ефективність діяльності компанії, на початку тарифного циклу і наприкінці суттєво відрізняються один від одного.

Встановлення адекватної межі ціни – винятково складне завдання для регуляторного органу. Якщо тариф зафіксовано на низькому рівні, це може створити проблеми для інвестицій і необхідної економії, а заходи підприємства з контролю за витратами здатні призвести до ліквідації багатьох малорентабельних послуг або вилитися в так зване “знімання вершків” (коли високоякісні послуги надають тільки визначеній групі заможних споживачів).

У разі встановлення регуляторним органом надмірної кількості контрольних параметрів для нейтралізації негативних сторін схеми граничних цін він ризикує виявитися перевантаженим операційними показниками, що потребують аналізу, і нездійсненими завданнями з відстеження роботи підприємства.

3. РЕГУЛЮВАННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ВИРОБНИЧО-ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Цей спосіб тарифного регулювання також розглядають як альтернативу запровадженню спеціалізованих регуляторних інституцій. Регулювання за результатами виробничо-фінансової діяльності – це офіційний багаторічний договір між оператором комунальних послуг і місцевою владою. За його умовами оператор зобов’язується показувати визначені і цільові показники, що піддаються відстеженню, щодо рівня та якості обслуговування, керування й операційної ефективності, фінансових результатів і інвестицій. Місцеві органи влади, зі свого боку, зобов’язуються надавати підприємству допомогу в реалізації цих цілей – наприклад, вчасно санкціонуючи підвищення тарифів або сприяючи у фінансуванні інвестицій. Переговори за контрактом за результатами виробничо-фінансової діяльності починаються заздалегідь (за три–п’ять років до його укладення). Такий контракт має бути “живим” документом – за незмінності загальної стратегії, що лежить у його основі, періодично може виникати необхідність перегляду положень договору у зв’язку з непередбаченими обставинами. У договорі повинно бути визначено цільові показники в поквартальній, піврічній або річній розбивці за такими орієнтовними напрямками:

- підвищення ефективності організації і навчання персоналу;
- впровадження удосконалених систем керування і контролю;
- підвищення якості обслуговування споживачів;
- підвищення ефективності виробництва і використання ресурсів;
- впровадження приладового обліку, зниження тепло-, водоспоживання через регулювання попиту;
- скорочення втрат води завдяки поліпшенню контролю;
- встановлення нормативів адміністративних, господарсько-технічних і операційних витрат;
- перерозподіл рівня щорічних інвестицій, підготовка загальної інвестиційної стратегії і планів конкретних інвестицій.

Встановлення адекватної межі ціни – складне завдання для регуляторного органу

Регулювання за результатами виробничо-фінансової діяльності – альтернативний варіант

Перевага методу – встановлення гнучких, але чітких критеріїв, за якими оцінюють діяльність оператора

Регулювання за результатами виробничо-фінансової діяльності – найімовірніший варіант у ЖКГ

Перевага цього методу – встановлення комплексних і гнучких, але чітких критеріїв, за якими оцінюють діяльність оператора. Їх використання може справедливіше характеризувати діяльність оператора, ніж простий контроль за дотриманням рівня цін. Що більше, договір може передбачати юридичні механізми, що змушуватимуть оператора дотримуватися зобов'язань.

Рекомендації

Регулювання за результатами виробничо-фінансової діяльності видається найімовірнішим варіантом запровадження регулювання тарифів і цін через законодавчо передбачене надання підприємств галузі в оренду та концесію приватному сектору. Після проведення конкурсів за право надавати послуги на ринку місцева влада укладатиме довгострокові договори з оператором, умови яких передбачатимуть визначення та відстеження фінансових показників діяльності підприємств.

Метод фіксування граничних тарифів/доходів або регулювання за елементами витрат можна використовувати паралельно. Крім того, елементи цих методів тарифного регулювання також може бути віддзеркалено договорами. Так, контракт має обов'язково створювати стимули, що заохочуватимуть операторів до зменшення витрат і підвищення ефективності діяльності на ринку.

Види тарифів і їх застосування

Зазвичай оптимальний тариф може бути достатньо складним за структурою, щоб, наприклад, врахувати разові інвестиційні витрати або тимчасове припинення надання послуг. Тариф може містити кілька або мінімум один з таких елементів³²:

- **Єдиний тариф** найчастіше встановлюють на фіксованому рівні (у рамках однієї категорії споживачів або для певного регіону) або прив'язують до будь-якого іншого параметра споживача комунальних послуг (діаметр трубопроводу, пропускна здатність приладів обліку, вартість об'єкта, кількість пристроїв споживання, розмір ділянки тощо).
- **Тариф на підключення** – це разовий і зазвичай авансовий платіж за підключення споживача до комунальної мережі водо-, теплопостачання або каналізації. У країнах СНД цей вид тарифу інколи використовують під час підключення нових будівель і споживачів. У багатьох країнах з економікою, що розвивається, його також застосовують для повторного підключення раніше відключених споживачів. Критерії економічної ефективності вказують на те, що цей вид тарифу не треба використовувати для відшкодування витрат на розвиток системи.

За наявності системи заміряного споживання комунальних послуг (приладів обліку) додають такі додаткові елементи:

- **Одноставковий тариф** (за одиницю об'єму), що за множення на обсяг спожитої за період оплати послуги дає вартість спожитих послуг.

³² Див. звіт ОЕСР (1999) “The Price of Water: Trends in OECD Countries”.

Цей компонент в ідеалі повинен забезпечувати відшкодування всіх витрат з варіюванням залежно від навантаження на систему (середньої або пікової) і в короткостроковому, і в довгостроковому періоді.

- **ПРОГРЕСИВНИЙ ТАРИФ** зумовлений нижньою і (за винятком граничного ступеня) верхньою межею обсягу споживання для заданого рівня ставки. Для різних ступенів часто встановлюють диференційовані волюметричні ставки. Якщо ставка послідовно збільшується або знижується згідно зі збільшенням обсягу споживання, такий тариф називають відповідно прогресивною або регресивною ставкою.
- **МІНІМАЛЬНИЙ ТАРИФ** звичайно встановлюють для забезпечення фінансової стабільності підприємства і він передбачає стягнення плати за домовлений мінімальний обсяг обслуговування в кожен період незалежно від того, отримано його чи ні.

Перехід від нормативного до заміряного водоспоживання має бути збалансованим. Заміна широко використовуваної в СНД системи на базі норм споживання, прив'язаної до розрахункового обсягу споживання на особу, на систему оплати винятково за фактичними обсягами споживання, за якої сума рахунку за послуги визначається показниками лічильника, має низку негативних аспектів:

- 1) за високих тарифів на послугу вона може призвести до скорочення споживання до рівня, нижче санітарно-гігієнічних норм;
- 2) у разі пропорційного перетворення всіх єдиних тарифів на волюметричні через суттєве зниження споживання (яке звичайно впливає за установкою приладів обліку) підприємства не зможуть компенсувати свої постійні витрати і будуть змушені збільшувати ставки для відшкодування втрат, що, своєю чергою, знову провокуватиме зниження споживання послуг;
- 3) мережі необхідно підтримувати незалежно від обсягів споживання. Деякі споживачі, наприклад, користуються послугами на сезонній основі і, відповідно, оплачують послуги тільки за фактом споживання, у зв'язку з чим підприємствам доводиться компенсувати збитки за рахунок інших категорій споживачів.

ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ СПОЖИВАЧІВ ПОСЛУГ

Специфіка житлово-комунального господарства полягає в тому, що ринкові відносини в цьому секторі суттєво взаємопов'язані з правами не тільки споживача, а й людини. Тоді як захист прав людини забезпечується національним правовим полем, міжнародними договорами, інститутом омбудсмена тощо, захист прав споживачів комунальних послуг потребує додаткових правових норм, відносин та інституцій. Ми розглянемо три основні інституційні підходи до організації системи захисту прав споживачів та оцінимо їхні переваги і хиби. Прийнятнішою для України ми вважаємо модель громадських організацій та об'єднань споживачів

Проблеми захисту інтересів споживачів

Монополістичний характер ринків зумовлює значущість забезпечення захисту інтересів споживачів

Монополістичний характер ринку послуг централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення і високий ступінь залежності населення від їх отримання зумовлюють високу значущість забезпечення захисту інтересів споживачів. Зазвичай загальними питаннями захисту займаються інституції виконавчої влади (наприклад, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики і його регіональні управління). Однак специфічність ринку і взаємовідносин між його суб'єктами зумовлює потребу у створенні системи захисту інтересів споживачів, стеження за забезпеченням конституційних прав, пов'язаних з отриманням житлово-комунальних послуг.

Міжнародним загальновизнаним документом у цій сфері є Керівні принципи ООН для захисту інтересів споживачів³³, які визначають загальні принципи для побудови національної інституційно-правової системи. Низка міжнародних документів визначає принцип захисту конкретизованої сфери інтересів споживачів. Зокрема Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань, пов'язаних з довкіллям³⁴, визначає порядок захисту екологічних інтересів споживачів послуг і суспільства в цілому.

Забезпечення захисту прав споживачів закріплено українським законодавством як основний принцип регулювання діяльності природних монополій³⁵. Національні комісії регулювання природних монополій у разі розгляду суспільно значущих питань мають проводити засідання у формі відкритих слухань, в яких беруть участь працівники об'єднань споживачів і громадськості³⁶.

³³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA). 1985. UN Guidelines on Consumer Protection (as expanded in 1999). Англійський текст: <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/english.pdf>; російськомовний текст: <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/russian.pdf>.

³⁴ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. Aarhus, Denmark, 25 June 1998. Англійський текст <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>; російськомовний текст: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43r.pdf>.

³⁵ Див. Статтю 9 (1) Закону України від 20 квітня 2000 року “Про природні монополії”.

³⁶ Ibid.

Оскільки вимоги до якісного врядування (good governance) передбачають прозорість й підзвітність влади та її активне реагування на потреби суспільства, останнім часом в Україні при державних установах створюють громадські ради, які також є загально визнаним способом відстоювання інтересів громадськості (у випадку з комунальними послугами ця сукупність людей практично тотожна сукупності споживачів).

Однак нині на практиці система захисту інтересів споживачів послуг централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення відсутня. Ініціативи в цій сфері мають спорадичний характер, часто-густо це політичні акції, спрямовані більше на швидке нарощування політичного капіталу, аніж на реальний захист споживачів. Тому галузі потрібна дієздатна система інституцій і відносин між ними, яка забезпечувала б системний, безперервний та ефективний захист інтересів споживачів.

Система захисту інтересів споживачів комунальних послуг в Україні практично відсутня

Варіанти організації інститутів захисту інтересів споживачів

Можна виокремити три основні варіанти організації інститутів захисту інтересів споживачів комунальних послуг:

Існують три основні варіанти організації інститутів захисту інтересів споживачів

- 1) спеціалізовані відділи в рамках органу регулювання;
- 2) незалежні організації – партнери регуляторного органу на ринку комунальних послуг;
- 3) громадські організації та об'єднання споживачів.

Ці альтернативи не є абсолютними: можливе паралельне функціонування двох і більше типів організацій. У такому разі підтримується партнерське співробітництво. Наприклад, відділ регуляторного органу може мати громадську раду, до якої входять представники громадянського суспільства та пересічні мешканці муніципалітету.

Головними вимогами до інституцій захисту інтересів споживачів є їхня незалежність, компетентність і реальної можливості впливу на рішення та представництво інтересів усіх без винятку споживачів, особливо представників незахищених категорій населення.

Головні вимоги до цих інституцій – незалежність і реальні можливості впливу на рішення

Основні напрями роботи таких інституцій:

- розгляд і забезпечення задоволення скарг споживачів на підприємства;
- оцінка реагування підприємств на скарги;
- обговорення змін у політиці й тарифах підприємств;
- оцінка урядових рішень щодо галузі;
- оцінка практики діяльності підприємств;
- розроблення та перегляд договорів між споживачами й постачальниками послуг;
- постійний моніторинг стандартів послуг, що їх надають підприємства;
- моніторинг того, як підприємства вирішують проблеми несплачених рахунків, встановлення лічильників;

- моніторинг того, як підприємства запроваджують спеціальні тарифи для певних категорій споживачів;
- заохочення до ефективного використання ресурсів – і підприємствами, і споживачами;
- надання зауважень (з погляду споживача) щодо фінансових питань (капітальні інвестиції, прибутки та дивіденди), а також планів підприємств щодо корпоративних реструктуризацій, об'єднань і поглинань.

Спеціалізовані відділи в рамках органів місцевого самоврядування

Термін “комунальні послуги” вказує на те, що відповідальність за їх надання передусім лежить на органах місцевого самоврядування. Від якості цих послуг великою мірою залежить рівень підтримки місцевої влади мешканцями. Саме в забезпеченні власної легітимності та підтримки популярності серед населення полягає інтерес органів місцевого самоврядування у створенні спеціалізованих відділів, які захищатимуть інтереси споживачів і сприятимуть роботі інших організацій з аналогічними інтересами.

Основна перевага органів місцевого самоврядування – близькість до інтересів споживача

Оскільки організації з надання послуг здебільшого є комунальними підприємствами і, відповідно, підпорядковуються органам місцевого самоврядування, важливо уникати можливого конфлікту інтересів між цілями управління підприємством і захисту прав та інтересів споживачів.

Часто-густо на базі органів місцевого самоврядування задля якомога легітимнішого представництва інтересів споживачів і мінімізації конфлікту інтересів створюють дорадчі ради³⁷. Через ці органи громадяни можуть безпосередньо впливати на процес ухвалення рішень місцевими органами влади.

Основним плюсом такого органу є його висока мотивація до захисту інтересів споживачів, оскільки це визначає рівень політичної підтримки органу місцевого самоврядування громадою. Однак активність цього органу може бути непостійною, що пов'язано з політичними циклами. До того ж близькі стосунки органу з муніципалітетом (особливо якщо підприємства комунальні та управляються місцевою владою) створюють потенціал для конфлікту інтересів.

Незалежні партнери регуляторного органу на ринку комунальних послуг

У рамках загальнонаціональної системи існує цікавий підхід щодо створення незалежного органу захисту інтересів споживачів на базі галузевого регуляторного органу. Хоча цей підхід має риси спадного до організації системи захисту споживачів, незалежний орган може бути організовано із широкою мережею територіальних підрозділів і високим рівнем децентралізації, що підвищуватиме його наближеність до споживача.

Яскравим прикладом такого органу є британська організація WaterVoice³⁸, яка підтримує партнерські стосунки з регулятором послуг водопостачання

³⁷ Наприклад, така рада є при комунальному підприємстві міста Анахайм (штат Каліфорнія, США). Вона складається із семи представників громади. Такі ради створено в багатьох містах України, наприклад, у Комсомольську та Луцьку.

³⁸ Із діяльністю WaterVoice можна ознайомитися за адресою <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/navigation-watervoice-homepage>.

та водовідведення OFWAT. Ця організація територіально має десять регіональних комітетів у Англії та Уельсі³⁹. За призначення членів комітетів⁴⁰ відповідає генеральний директор OFWAT, який має консультиватися принаймні з головою відповідного комітету та незалежним експертом. Голови регіональних комітетів входять до складу споживчої ради, яка представляє інтереси споживачів на національному та європейському рівнях.

Фактично така організація є посередником між споживачами послуг та іншими зацікавленими сторонами. Вона дає змогу усувати проблеми ще на рівні підготовки відповідних рішень (забезпечуючи, зокрема, інформаційний обмін між суб'єктами ринку).

Позитивною рисою цього варіанта є відсутність конфлікту інтересів між управлінням і захистом споживачів (варто зазначити, що для цього також потрібна реальна незалежність самого регуляторного органу). Водночас найчастіше важко забезпечити мотивацію органу на активну роботу із захисту інтересів споживачів. Для регуляторного органу характерна більша увага до технічних галузевих питань (під'єднання до мережі, ліцензування тощо), аніж до прав громадян. Тому за такого варіанта потрібно чітко визначити права, обов'язки та взаємовідносини між регуляторним органом, інститутом захисту інтересів споживачів і всіма іншими зацікавленими сторонами, які забезпечували б ефективний і дієвий захист споживачів.

**Перевага
партнерської
організації при
регуляторі –
відсутність
конфлікту інтересів**

Громадські організації та асоціації споживачів

На відміну від двох попередніх форм захисту споживачів громадські організації та асоціації споживачів побудовано на підході “знизу догори”. Їх організують самі споживачі, об'єднуючи спроможності членів громади або окремих категорій споживачів для дієвішого та ефективнішого захисту своїх прав та інтересів⁴¹.

**Побудова на підході
“знизу догори” –
особливість
третього варіанта**

У разі високого рівня організації та суспільної підтримки таких інституцій громадянського суспільства місцеві органи влади, комунальні підприємства та регулятори змушені враховувати їхню позицію. Громадські організації забезпечують відповідним спільнотам вигоди в сенсі полегшення подачі скарг, направлення запитів щодо отримання інформації (роз'яснень, довідок про екологічні наслідки тощо) від регуляторних органів і підприємств, судового розгляду справ тощо. Об'єднання окремих категорій споживачів комунальних послуг, наприклад, великих промислових підприємств, може також ефективно відстоювати власні права. Аргументом на користь кількох організацій із захисту прав різних груп споживачів є чіткіший та прозоріший процес висловлення різних позицій, процесу їх узгодження та ухвалення остаточних регуляторних рішень.

³⁹ Британська система регулювання послуг водопостачання та водовідведення не є уніфікованою. Шотландія, наприклад, характеризується суттєвими відмінностями від Англії та Уельсу.

⁴⁰ За потреби усунення потенційного конфлікту інтересів членом комітету не може бути призначено працівника підприємства водопостачання та водовідведення, та, у деяких випадках, працівника його постачальника та підрядника. Члени комітетів працюють на громадських засадах (без отримання заробітної плати), але їхні витрати (наприклад, проїзд і розміщення) може бути компенсовано.

⁴¹ Наприклад, у штаті Флорида інтереси споживачів відстоює незалежна неприбуткова організація Florida Utility Watch, Inc. (<http://www.floridautilitywatch.com/>).

**Перевага
громадських
організацій
і об'єднань
споживачів – їхня
легітимність
й оперативність**

**Громадські
організації
та асоціації
споживачів –
найприйнятніша
для України модель**

Перевагою громадських організацій і об'єднань є їхня близькість до споживачів, відповідно, високий рівень легітимності й оперативності. Однак часто-густо цим інституціям бракує технічних, економічних та інших знань, тому дуже важливо забезпечити розвиток їхніх спроможностей (програми навчання тощо). Громадські організації також потрібно забезпечити реальними важелями впливу на ситуацію в галузі.

Рекомендації

На нашу думку, найприйнятнішою для України моделлю захисту прав та інтересів споживачів є останній з трьох варіантів (громадські організації та асоціації споживачів).

Україна не має тривалої історії роботи ринкових інституцій, за час якої могли б сформуватися стійкі традиції відстоювання інтересів споживача. Тому формування організацій із захисту прав та інтересів споживачів із використанням підходу “згори вниз” має великий ризик створення додаткової бюрократичної структури, яка може характеризуватися численними конфліктами інтересів.

Основними перевагами громадських об'єднань є те, що вони:

- безпосередньо виражають інтереси пересічних споживачів, тобто суспільства;
- не входять до складу системи органів державної влади, отже, не матимуть конфліктів інтересів політичного або комерційного (сприяння державним компаніям) характеру, властивих новим ринкам;
- вже мають правову базу для роботи на ринку⁴².

Створення та розвиток таких організацій базується на громадських ініціативах, які є невід'ємною частиною процесів розбудови громадянського суспільства, що нині спостерігаються в Україні. Однак такі ініціативи потребують підтримки (державою, донорами та суб'єктами ринку), спрямованої на інформування громадськості та підвищення спроможностей споживчих об'єднань.

⁴² Зокрема, у Законі “Про природні монополії” стверджується: “Громадський контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій здійснюють об'єднання споживачів у порядку, встановленому законодавством. Органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, сприяють здійсненню об'єднаннями споживачів громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій”.

ДОДАТОК І: КОНСУЛЬТАЦІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ. ПІДСУМКИ КРУГЛИХ СТОЛІВ

У рамках підготовки аналітичної доповіді “Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України” проведено серію публічних обговорень, що склалися з двох круглих столів. Мета цих обговорень – визначення позицій різних зацікавлених сторін щодо проблем, які стримують впровадження регуляторної реформи у житлово-комунальному господарстві й аналіз різних варіантів політики та вироблення рекомендацій.

Круглий стіл № 1: “Регуляторна політика у житлово-комунальному господарстві України”

25 червня 2004 року в МЦПД відбувся перший круглий стіл на тему “Регуляторна політика у житлово-комунальному господарстві України”. Він мав на меті обговорення проблем децентралізації регуляторних повноважень, взаємодії між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади та координації регуляторних функцій відповідних міністерств і відомств.

На початку обговорення перед учасниками круглого столу виступили з доповіддю представник Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції й експерт Міжнародного центру перспективних досліджень.

Учасники круглого столу обговорили такі питання:

1. Якими мають бути пріоритети державної політики під час створення регуляторної системи в галузі?
2. Що перешкоджає впровадженню регуляторної політики?
3. Які варіанти створення регуляторної системи?

Перелік зацікавлених сторін, представники яких взяли участь в обговоренні⁴³:

- Державний комітет з питань житлово-комунального господарства.
- Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.
- Міністерство фінансів.
- Київська міська державна адміністрація.
- Консультаційна фірма “ПАДКО”/Інститут місцевого розвитку.
- Інститут реформ.

⁴³ Національна комісія регулювання електроенергетики подала свою позицію у письмовому вигляді.

Основні позиції учасників обговорення

Експерти житлово-комунального господарства вважають основною перешкодою на шляху виведення галузі з кризи відсутність ретельно розробленої та узгодженої з усіма зацікавленими сторонами державної стратегії, покликаної забезпечити баланс інтересів виробників і споживачів комунальних послуг.

На думку більшості учасників обговорення, досвід державного регулювання в галузі досі був переважно невдалим. Одну з основних цілей регулювання – балансування інтересів різних зацікавлених сторін – не вдалося досягти через політичні спекуляції навколо суспільно значущої проблеми доступності комунальних послуг.

Невизначеність пріоритетів у реформуванні зумовлює хаотичність у законотворчій діяльності. За надмірної уваги до окремих проблем регуляторної політики (передусім тарифів) влада нехтує вирішенням таких питань, як визначення єдиних стандартів якості комунальних послуг і способів залучення приватного сектору, проведення державних замовлень і закупівель. Незадовільна роз'яснювальна робота щодо нових ініціатив і зрушень у законодавчому полі часто-густо призводить до необізнаності місцевих органів влади з новими перетвореннями у секторі та їх практичними наслідками⁴⁴.

Експерти житлово-комунального господарства вважають, що більшість реформаторських програм впираються в проблему обмежених державних ресурсів, тимчасом як галузь справді потребує великих інвестицій в інфраструктуру. Зволікання з реформами посилює взаємну недовіру між основними учасниками ринку: споживачами, виробниками послуг і регуляторними органами. Споживач розраховує отримати якісну послугу, проте застаріла інфраструктура не дає змоги виробникові її надати. Регулятор не може підвищити ціну до того рівня, який би покрити необхідні інвестиції.

Запропоновані кроки

На загальне переконання, основна мета регуляторної політики в галузі полягає в поєднанні інтересів виробників і споживачів, а ролі держави – у забезпеченні законів і створенні механізмів забезпечення та контролю виконання цих законів.

Учасники обговорення окреслили такі пріоритетні питання регуляторної політики, що мають бути визначені:

- що саме є об'єктом регулювання та які його інструменти мають застосовуватися;
- розподіл кола регуляторних повноважень місцевих і центральних органів влади;
- закріплення процедур виконання регуляторними органами власних повноважень.

Обговорюючи потребу централізації чи децентралізації регуляторних повноважень у галузі, більшість учасників визнали прийнятним принцип

⁴⁴ Більшість експертів позитивно сприйняли ухвалення Верховною Радою законів “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово- комунального господарства на 2004–2010 роки” та “Про житлово-комунальні послуги”. Проте було також зазначено, що ризик виконання цих програм через незабезпечення їх відповідною нормативно-правовою базою досить високий.

помірної децентралізації. Деякі учасники також наголошували на необхідності розподілення функцій управління підприємствами і регулювання в галузі. Водночас усі визнали, що окреслити форму остаточного розподілу регуляторних функцій між центром і регіонами важко.

Учасники круглого столу наголосили на необхідності вироблення глибоко продуманої концепції регулювання з урахуванням позиції всіх зацікавлених сторін і особливостей галузі. Оскільки житлово-комунальне господарство складається з великого переліку секторів, регуляторна політика в кожному з них матиме відмінності. Пришвидшити реформу допоможе налагодження публічного діалогу між виробниками, споживачами комунальних послуг та органами влади, які регулюють цей ринок.

Круглий стіл №2: “Концептуальні засади регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві”

3 грудня 2004 року в МЦПД відбувся другий круглий стіл на тему “Концептуальні засади регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві”, що мав на меті визначення позицій різних зацікавлених сторін та отримання рекомендацій щодо політики.

До початку обговорення перед учасниками виступили з доповіддю представник Державного комітету з питань житлово-комунального господарства та експерт Міжнародного центру перспективних досліджень.

Учасники круглого столу обговорили такі питання:

1. Які цілі вдосконалення системи державного управління та регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у галузі?
2. Які основні проблеми потребують вирішення?
3. Які варіанти вдосконалення системи державного регулювання в галузі? Які переваги та хиби цих варіантів?

Деякі із запропонованих коментарів, пропозицій і зауважень враховано та внесено до проекту концепції “Державне регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства”.

Перелік зацікавлених сторін, представники яких взяли участь в обговоренні:

- Державний комітет з питань житлово-комунального господарства.
- Антимонопольний комітет.
- Національна комісія регулювання електроенергетики.
- Київська міська державна адміністрація.
- Консультаційна фірма “ПАДКО”/Інститут місцевого розвитку.
- Інститут підвищення кваліфікації кадрів.
- Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України.

- Академія муніципального управління.
- АЕК “Київенерго”.
- Інститут загальної енергетики Національної академії наук.

Основні позиції учасників обговорення

На думку учасників круглого столу, досягненню балансу інтересів споживачів і виробників комунальних послуг – основної мети державного регулювання – перешкоджають такі проблеми:

- нечітке розмежування повноважень регулювання між органами місцевої влади та Державним комітетом з питань житлово-комунального господарства;
- недостатня інституційна спроможність у країні до регулювання природних монополій через брак фахівців, навчально-методичної літератури та ресурсів. У результаті державне регулювання переважно впроваджується на засадах соціалістичної економіки;
- недостатнє фінансове забезпечення стандартів якості надання комунальних послуг (що мають бути загальнонаціональними) і здійснення ефективного контролю за їх дотриманням;
- брак законодавства щодо впровадження регулювання у сфері централізованого теплопостачання та необхідність відокремлення конкурентних видів діяльності від монопольних;
- нечітке визначення підпорядкованості підприємств, що розміщуються на території різних територіально-адміністративних одиниць і тих, які здано в оренду.

Запропоновані кроки

Учасники обговорення не дійшли остаточної згоди щодо оптимальної системи державного регулювання в галузі та запропонували кілька варіантів.

Перший варіант реформування – перехід від поточної практики регулювання (тарифів) до розроблення та встановлення довгострокових договорів між підприємствами та місцевими органами влади.

Учасники обговорення визначили такі основні напрями запровадження другого варіанта – централізованого державного регулювання:

1. Делегування Національній комісії регулювання електроенергетики функцій регулювання:
 - діяльності всіх суб’єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві або
 - тільки у сфері централізованого теплопостачання.
2. Створення спеціалізованих національних комісій у сферах водопровідно-каналізаційного господарства та централізованого постачання теплової енергії.

У рамках поліпшення поточної системи державного регулювання експерти та представники уряду висунули такі основні пропозиції:

1. До компетенції центральних органів виконавчої влади, що виконують функції регулювання, має належати визначення правил формування тарифів, нормативів витоків і втрат, питомих норм енергоспоживання. У рамках отриманих від центру граничних тарифів місцеві органи влади затверджують остаточний рівень тарифів на комунальні послуги. У разі встановлення тарифів нижче собівартості (для забезпечення доступності послуг) місцева влада матиме обов'язок компенсувати цю різницю, як це передбачено новим законодавством.
2. Регулювання підприємств, що надають послуги на території кількох територіальних громад, делегується на центральний рівень або місцевому органу влади, на території якого надаються більш як 80% обсягів послуг.
3. Для забезпечення захисту інтересів споживачів і довкілля необхідно створити асоціації споживачів комунальних послуг, що можуть впливати на регуляторні рішення й активніше залучати екологічні урядові установи до процесу регулювання.

На думку учасників круглого столу, розроблення концепції “Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві” має передбачати аналіз міжнародного досвіду, поточної ситуації та пропозиції щодо необхідних змін у законодавстві. Інтереси різних зацікавлених сторін мають бути чітко визначені та враховані.

ДОДАТОК II: КОНСУЛЬТАЦІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ. ПІДСУМКИ ВІДВІДАННЯ РЕГІОНІВ

Проект “Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України” передбачає відвідання трьох міст України, що впроваджують пілотні проекти реформування сектору. Мета поїздки – ознайомлення з досвідом реформ і проведення консультацій з представниками місцевої влади щодо поліпшення державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій.

Під час підготовки аналітичного документа експерти МЦПД відвідали Східний і Західний регіони України: Комсомольськ Полтавської та Луцьк Волинської областей.

Результати відвідання Комсомольська

У рамках першого регіонального візиту представники МЦПД взяли участь у навчальному семінарі “Досвід успішного врядування та інноваційні підходи в управлінні ЖКГ”, проведеному 14–15 червня 2004 року в Комсомольську. Семінар мав на меті розповсюдження інформації про результати регіональних пілотних проектів з реформування галузі. Семінар відбувся за підтримки USAID, Академії сприяння освіти, Асоціації міст України та громад і Регіонального центру сприяння бізнесу. У ньому взяли участь представники міської влади та комунальних підприємств 14 міст України, Державного комітету з питань житлово-комунального господарства та неурядових організацій.

На підставі презентацій і консультацій, проведених у рамках семінару, представники МЦПД дійшли таких висновків:

1. Запровадження централізованої моделі державного регулювання, що діє в галузі електроенергетики та зв’язку України, у сфері житлово-комунального господарства ускладнюється локальним характером природних монополій. Доцільність проектування децентралізованої регуляторної політики в галузі також пояснюється великими відмінностями соціально-економічного розвитку кожного з міст (регіонів) країни. Водночас існує проблема узгодження та координації проведення місцевих ініціатив з реформування житлово-комунального господарства з центральними органами влади.
2. У секторі існує проблема нечітко прописаних функцій і повноважень щодо органів, які здійснюють управління та регулювання підприємствами. Передусім це стосується місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, кожен з яких за певних обставин може виконувати функції встановлення тарифів на комунальні послуги. По-друге, суміщення повноважень управління майном і регулювання місцевими органами влади призводить до конфлікту інтересів всередині самих органів влади: відповідно, часто короткострокові вимоги політичного характеру не відповідають довгостроковим вимогам економічного характеру.
3. Поточні проблеми та успіхи реформування галузі свідчать про важливість налагодження постійного громадського діалогу. Створення гро-

мадських рад у містах, що впроваджують пілотні проекти, позитивно позначилося на результатах місцевих ініціатив.

4. Реформаторські ініціативи також часто гальмуються, оскільки стикаються з відсутністю або недосконалістю законодавства щодо укладення договорів, поділу повноважень учасників ринку комунальних послуг тощо. Ідеться про розподіл відповідальності за обслуговування внутрішньо-будинкових мереж, встановлення й обслуговування лічильників.

Учасники семінару обговорювали актуальні аспекти реформування галузі з представниками підприємств, уряду, об'єднань споживачів і незалежними експертами. Інформацію й навчальні матеріали семінару експерти МЦПД використали під час написання аналітичної записки “Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України”.

Результати відвідання Луцька

19 жовтня 2004 року економісти МЦПД відвідали Луцьк для проведення консультацій щодо варіантів проектування регуляторної політики у житлово-комунальному господарстві України з представниками міської влади та підприємств, що надають комунальні послуги. На зустрічі були присутні:

- заступник мера;
- начальник управління житлово-комунального господарства міськвиконкому;
- директор міського комунального підприємства “Луцьктепло”;
- головний інженер міського комунального підприємства “Луцькводоканал”;
- економісти МЦПД.

Під час зустрічі обговорено п'ять основних тем аналітичної записки.

Варіанти запровадження державного регулювання

Варіант створення нового центрального/регіонального регуляторного органу на ринках природних монополій учасники обговорення не підтримали як такий, що може збільшити адміністративний тиск на підприємства. На їхню думку, поточний регуляторний вплив органів центральної влади – Антимонопольного комітету, Державної інспекції контролю за цінами та Державної податкової адміністрації – у житлово-комунальному господарстві надмірний. Представники міської влади та комунальних підприємств також висловили сумніви щодо ймовірного зменшення цього (негативного) впливу після створення спеціалізованого регуляторного органу (з функціями тарифного регулювання).

На думку учасників обговорення, перевага варіанта децентралізованого регулювання підприємств (наразі міська рада в Луцьку здійснює більшість функцій регулювання галуззю) полягає в тому, що, на відміну від потенційного регулятора в Києві або області, місцева влада має кращі знання про підприємство, яке регулюється. Проте нечітке законодавче визначення розподілу регуляторних повноважень місцевих рад та (обласних) державних адміністрацій заважає ефективному впровадженню такого варіанта регулювання.

Міська влада також вважає, що такий варіант може бути втілений районними та селищними радами попри потенційний брак кваліфікованих кадрів. Проблему якісного здійснення регуляторних функцій селищними та районними радами може бути вирішено залученням зовнішніх експертів: фахівців міських управлінь з питань житлово-комунального господарства, обласних адміністрацій або консалтингових компаній.

На думку учасників обговорення, центральний орган виконавчої влади в галузі – Державний комітет з питань житлово-комунального господарства – має виконувати функції вироблення державної політики та надавати методологічну підтримку місцевим органам влади у здійсненні ними регуляторних функцій. Так, розроблення єдиної для всіх регіонів України методики розрахунку цін і тарифів має суттєво полегшити та поліпшити процедуру встановлення тарифів на комунальні послуги.

Тарифна політика

Комунальні підприємства, представники яких були присутні на зустрічі, мають позитивну рентабельність: з переходом підприємств у стан збитковості відбувається перегляд тарифів. Проте дотепер тарифи покривають лише поточні витрати: інвестиційного складника у тарифах зазвичай не враховано.

Учасники обговорення зазначили, що державне регулювання заробітної плати на підприємствах галузі та тарифів і цін на енергоресурси – основного складника тарифів – обмежує можливості тарифної політики міста. Періодичність перегляду тарифів на комунальні послуги в Луцьку становить кілька років: так, останній тариф на послуги централізованого постачання діяв понад чотири роки. Швидке подорожчання газу та електроенергії призводить до збільшення частоти перегляду тарифів, що негативно сприймають споживачі послуг.

Соціальна політика

У Луцьку підтвердили проблему компенсації витрат на надання послуг для пільгових категорій споживачів. Невиконані зобов'язання центру перед Луцьком становлять кілька мільйонів гривень та ускладнюють підприємствам галузі дотримання власних податкових зобов'язань.

Водночас недавнє рішення уряду про скасування заборгованості за комунальні платежі для компенсації населенню втрачених вкладів в Ощадбанку, на думку учасників обговорення, несправедливе для підприємств і споживачів, що не мають заборгованості, і призводить до погіршення платіжної дисципліни. Поточна практика уряду виділення дотацій деяким містам з незадовільним станом житлово-комунального господарства також знижує стимули для міст, що успішно реформують галузь і не допускають появи кризових ситуацій.

Серед варіантів поліпшення поточної системи соціального захисту споживачів комунальних послуг називали запровадження адресної грошової допомоги та інституту соціального інспектора. У Луцьку влада запроваджує додаткові місцеві пільги для деяких категорій споживачів комунальних послуг (зокрема сліпих).

Захист інтересів споживачів

Активне залучення громадськості до ухвалення рішень стало запорукою успішного втілення житлово-комунальної реформи в місті. Створення громадських рад уможливило ефективніше ухвалення соціально чутливих рішень, наприклад, щодо перегляду тарифів. У Луцьку органи самоор-

ганізації населення можуть отримати право визначати рівень тарифів (для будинку тощо), тимчасом як влада контролює забезпечення мінімально необхідної якості послуг. На думку місцевої влади, реформа галузі в місті вирізняється високим рівнем залучення населення та органів його самоорганізації.

Фінансова політика

Проблему капітальних інвестицій і фінансування непередбачуваних витрат Луцьк планує вирішувати через створення цільового фонду. Випуск муніципальних облігацій технічно можливий, але наразі не планується.

Найближчим часом влада не планує передавати підприємства з водо-, тепlopостачання в управління або власність приватному сектору. На думку учасників обговорення, варіант залучення приватного сектору стає доцільним у разі появи кризового стану в галузі, оскільки існує великий ризик того, що бізнес не буде зацікавлений у здійсненні довгострокових інвестицій у підприємство. Водночас прихід приватного сектору на ринки озеленення, вивезення сміття та утримання будинків і територій бажаний.

На відміну від транспорту, освіти та охорони здоров'я окремої статті витрат на житлово-комунальне господарство в державному бюджеті не існує, а тому витрати формуються за залишковим принципом. Для вирішення проблеми фінансування галузі влада Луцька запропонувала делегувати збирання ПДВ місцевій владі та залишати частку збору місту.