Я.В. Остафійчук

РИЗИКИ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Житлово-комунальна сфера (ЖКС) є важливою складовою національної економіки, завдання якої полягає у задоволенні житлових і комунально-побутових потреб споживачів (громадян, організацій, підприємств тощо), створенні умов для нормальної життєдіяльності населення та функціонування населених пунктів. Вона об'єднує понад три десятки видів функціонально взаємопов'язаних організацій (житлово-будівельних, житлово-експлуатаційних, санітарно-технічних, комунальної енергетики та ін.), відмінних за своїм статусом (комерційні, неприбуткові, природні монополії тощо), розміром та іншими ознаками. Особливості організаційно-економічного механізму їх функціонування як єдиного комплексу залежать від типу економічної системи країни та пріоритетів соціальної політики, що обумовлено важливою роллю ЖКС у забезпеченні соціального захисту населення.

У більшості країн із перехідною економікою зростаючі споживчі витрати компенсувались підвищенням заробітної плати. Це дозволило здійснити перехід на стовідсоткову оплату житлово-комунальних послуг безпосередньо споживачами та реформувати галузь, забезпечивши її прибутковість. В Україні зростання тарифів на житлово-комунальні послуги відбувалося на фоні падіння реальних грошових доходів населення та супроводжувалося запровадженням чисельних пільг і субсидій, що пов'язано з низкою ризиків.

По-перше, за такого підходу весь вантаж реформи перекладається на середній клас і багатих, а її успішність безпосередньо залежить від характеру соціальної стратифікації суспільства. Зауважимо, що, згідно офіційних даних, нині частка населення з середньодушовими грошовими витратами, нижчими за прожитковий мінімум, перевищує 70% [1, *433*], при цьому заможні люди на утримання житла (включаючи сплату житлових кредитів) витрачають істотно більший відсоток свого доходу, ніж середньостатистичний українець.

По-друге, діюча система пільг і субсидій передбачає значні видатки, в тому числі адміністративні, не оправдані з позиції соціальної та економічної ефективності. Цим самим обмежуються можливості держави інвестувати кошти в модернізацію матеріально-технічної бази ЖКС та прискорюється своєрідна "ланцюгова реакція": знос обладнання → зростання втрат і собівартості виробництва → зростання вартості послуг → збільшення чисельності населення, яке має право на одержання субсидій → посилення навантаження на бюджет → зменшення інвестицій для оновлення основних фондів.

По-третє, не активізується внутрішній потенціал населення. Так, розширення соціальних програм у ряді європейських країн призвело до збільшення частки економічно не активних громадян (так званого соціального утриманства), що, поряд із явищем постаріння населення, обумовило кризу національних систем соціального захисту. Модернізована концепція соціальної політики

© Остафійчук Ярослав Васильович – кандидат економічних наук.
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, Київ.

ISSN 1562-109X

передбачає збереження на прийнятному рівні соціальних гарантій і спрямування зусиль уряду на стимулювання ініціативи громадян самостійно облаштувати власне життя. Як зазначається в "Порядку денному на XXI століття" (Ріо-де-Жанейро,1992), "загальна мета розвитку населених пунктів полягає в поліпшенні соціально-економічних і екологічних умов, умов життя та роботи всіх людей. Це повинно базуватись на ... спільних заходах державного та приватного секторів, а також громад, участі в процесі прийняття рішень громадських груп" [2]. Така конструкція несе важливий психологічний ефект: людина, відчуваючи свою суспільну значимість, прагне забезпечити самоповагу та самодостатність, усвідомлює відповідальність у сфері економіки, чим збільшує можливості для подолання різноманітних перешкод і, в кінцевому рахунку, підвищує ефективність усіх сегментів суспільного виробництва.

На відміну від тематики територіальної організації ЖКС, реформування окремих складових її організаційно-економічного механізму, технічного стану житлового фонду та комунальної інфраструктури, яка детально розглядається в численних наукових публікаціях [3-6], вищеокреслені проблеми є менш вивченими. Це обумовило вибір мети та завдань даного дослідження, а саме: визначення соціальних ризиків реформи ЖКС; аналіз взаємодії ЖКС з іншими секторами економіки, зокрема наслідків так званого перехресного субсидування, та конфігурації інтересів суб'єктів процесу виробництва, розподілу й реалізації житлово-комунальних послуг.

У 2004 р. видатки на житлово-комунальні послуги в Україні становили 7,7% сукупних видатків домогосподарств [1, *441*] (а, наприклад, у Німеччині – 17–20%, Канаді – 24–25, США – 19–20, Фінляндії – 20–25, Данії – 19–32% [7, *29-30*]). Слід урахувати, що близько половини показників перелічених країн приходиться на витрати, пов'язані з відносинами власності (іпотека, податки на нерухомість та ін.), не розвинутими в Україні. Окрім цього, об'єкти оплати суттєво відрізняються за своїми параметрами. Наприклад, у США громадяни оплачують у середньому площу 65 кв. м на особу, Данії – 50, Німеччині – 40 [7, *30-31*], тоді як в Україні – 21,8 кв. м. На можливі соціальні наслідки зростання тарифів на житлово-комунальні послуги вказує аналіз структури й обсягів споживання населенням України основних продуктових товарів. Згідно даних моніторингових обстежень, у понад 60% громадян рівень доходів залишається недостатнім для задоволення потреб у продуктах харчування; упродовж 1990–2004 рр. загальна величина спожитих на одну особу за добу ккал зменшилась із 3597 до 2910 [8, *30*]. Оскільки реформа ЖКС відбуватиметься водночас з іншими трансформаціями соціальної сфери (пенсійна реформа, скасування низки пільг, запровадження страхової медицини тощо, що відволікатиме частину коштів із поточних доходів домогосподарств), динаміка споживання пересічних українців може набути негативного характеру. Зростає ймовірність поглиблення бідності та подальшого росту бюджетних видатків, спрямованих на соціальний захист.

Враховуючи ризики та загрози, зазначимо, що подальше підняття тарифів можливе лише в разі: 1) вдосконалення системи захисту соціально-вразливих прошарків населення; 2) усунення необґрунтованих витрат виробництва; 3) поліпшення якості обслуговування.

Одним із можливих механізмів соціального захисту є запровадження

адресних субсидій, які перераховуватимуться на спеціалізовані рахунки громадян за умови оплати житлово-комунальних послуг, спожитих у попередньому місяці [9, *19–21*]. Доцільним вбачається поступовий перехід від статусного принципу нарахування пільг і субсидій до їхнього розподілу залежно від величини одержаних особою доходів, а також переведення "пільговиків" у розряд одержувачів субсидій. За умови застосування строгих процедур оцінки платоспроможності (в тому числі за непрямими ознаками) можна розраховувати на те, що претенденти зі значними незадекларованими доходами вирішать не провокувати перевірку та відмовляться від субсидій. Ефективність таких змін визначається як співвідношення між розміром видатків (на перевірку платоспроможності, обслуговування відповідних рахунків тощо) та очікуваними фінансовими вигодами.

Реалізація поставлених завдань пов'язана зі значними труднощами у випадку збереження існуючих підходів до бюджетної та регіональної політики. Нині відмінності регіонів України за величиною доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя перевищують 3 рази. За відсутності у депресивних територій джерел покриття зобов'язань по субсидіях очікується виникнення затримок із перерахуванням коштів. При цьому вантаж заборгованості перекладається на одержувачів субсидій, які повинні самостійно знаходити ресурси на повну оплату послуг до перерахування належних їм компенсацій.

Значну частину тарифу на житлово-комунальні послуги становлять виробничі втрати. Так, при транспортуванні втрачається понад 10% виробленої теплової енергії, 30% питної води. На початок 2005 р. були застарілими або перебували в аварійному стані 10,8% мереж комунальної теплоенергетики, 30,4% мереж водопровідно-каналізаційного господарства; кількість аварій на 100 км інженерних мереж збільшилась із 15–20 у середині 90-х років до 70. Таким чином, споживач, формально сплачуючи тільки частину вартості, фактично сплачує 100 і більше відсотків. Із метою підвищення ефективності функціонування ЖКС у 2004 р. була затверджена "Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки" [10]. Орієнтовний обсяг її фінансування дорівнює 34,8 млрд. грн., з яких 10% – за рахунок коштів державного бюджету, 36% – місцевих бюджетів, 30% – підприємств житлово-комунального господарства, 24% – інших джерел. За таких умов депресивні регіони будуть змушені або перерозподіляти бюджетні ресурси на користь ЖКС (малоймовірно, враховуючи посилення тягаря інших соціальних видатків), або ж потребуватимуть трансфертів із центрального бюджету.

Спроможність підприємств ЖКС, особливо комунального господарства, самостійно залучати необхідні ресурси теж незначна, що пов'язано з їхньою низькою рентабельністю (приватний капітал при однаковому інвестиційному ризику, як правило, спрямовується в галузі з вищою прибутковістю). За відсутності виходів на ринки позикового капіталу підприємства вдаються до "сурогатних" схем задоволення фінансових потреб, наприклад включення цільових інвестиційних витрат у тариф на послуги. Підстави для таких дій вбачаються обґрунтованими – прибутку й амортизаційних відрахувань недостатньо для заміни зношеного

устаткування та впровадження ресурсозберігаючих технологій, у свою чергу зволікання з технічним переобладнанням спричиняє подальше погіршення якості обслуговування, зростання втрат і собівартості виробництва, а отже й подорожчання послуг; у короткостроковій перспективі залучити в такий спосіб ресурси дешевше та швидше, задіявши адміністративні важелі. Проте включення інвестиційної складової у тариф без зміни принципів управління не вирішує проблему низької ефективності ЖКС через високу ймовірність нецільового спрямування інвестиційних ресурсів на задоволення поточних потреб, розпорошення коштів по численних об'єктах, поширення корупції та використання послуг дорогих посередників.

На практиці тарифи здебільшого визначаються шляхом досягнення компромісу між місцевими органами влади, виробниками послуг і великими споживачами (виробники стверджують про їх заниження, споживачі – про завищення), при цьому критерій економічної доцільності поступається місцем критерію прийнятності з точки зору досягнення соціальних і політичних цілей.

У випадку занижених цін можна погодитися з тим, що підприємства – постачальники житлово-комунальних послуг субсидіюють інші галузі економіки. Водночас існує зворотній ефект. Сплачуючи податки, суб'єкти господарювання через бюджет дотують комунальну галузь, а також населення, оскільки тарифи на електроенергію та теплопостачання для підприємств завищуються в декілька разів. Так, упродовж 2000-2004 рр. в окремих регіонах України різниця між тарифом на послуги водопостачання для населення та максимальним тарифом для промислового споживача досягала 40 разів, водовідведення – 60 разів, теплопостачання – 8 разів. Це, як зазначається у висновках Верховної Ради, лягає непомірним тягарем на бюджети всіх рівнів (якщо говорити про бюджетні установи) та на собівартість промислової продукції, а отже, і її конкурентоспроможність, а у кінцевому рахунку – на платника податків і покупця, тобто знову на населення [11].

Населення одержує вигоду у формі занижених цін на послуги. Однак, субсидіюючи ЖКС та недоодержуючи податки, держава не спроможна істотно підвищити заробітну плату працівникам бюджетної сфери. Подібна практика вказує на існування перехресного субсидування "бюджетниками" інших громадян, що сприяє посиленню соціальної стратифікації суспільства. Насамперед, йдеться про так звану "економічну" або "ринкову бідність", коли само по собі одержання роботи не є джерелом добробуту через низьку заробітну плату.

Одним із способів економії ресурсів є оснащення житлового фонду приладами обліку водо-, газо- та теплоспоживання. Незважаючи на наявність позитивного суспільного ефекту, існує неоднозначне ставлення до процесу їх масового використання зі сторони тих чи інших суб'єктів ЖКС. Розглядається декілька варіантів фінансування інсталяції й обслуговування приладів: за кошти бюджету; за кошти постачальників комунальних послуг (практикується в багатьох європейських країнах, однак малоймовірний у вітчизняних умовах через низьку фінансову спроможність підприємств комунального господарства); за кошти населення.

Ідея встановлення лічильників за кошти бюджету має свої плюси, зокрема

органи влади виступають на ринку як оптові покупці, що передбачає менші витрати. Проте, за умов дефіциту більшості місцевих бюджетів, такий підхід використовується лише в декількох великих містах, наприклад у м. Києві (придбання приладів обліку здійснюється в рамках виконання цільової програми "Твій дім, твоє подвір'я").

У випадку встановлення лічильників за кошти споживачів вони несуть прямі витрати, які дорівнюють вартості приладів і їх підключення, а також додаткові витрати на періодичні перевірки приладів у майбутньому. Як засвідчують розрахунки, більшість витрат покривається в середньостроковій перспективі за рахунок ресурсозбереження (наприклад, оплата споживання води в середньому зменшується на 30-40%). Водночас, у разі масового застосування лічильників, для підприємств – виробників комунальних послуг зростає ризик "недовиробництва" та скорочення фінансових надходжень, особливо у сфері водопостачання (перемінні витрати в процесі викачування води складають незначний відсоток витрат водоканалів, основна їх частина – фіксовані витрати на утримання інфраструктури та персоналу, які менш залежні від обсягу наданих послуг). За таких умов прогнозується переорієнтація підприємств із "екстенсивного" методу покриття витрат (завищення нормативів) на "інтенсивний" (підвищення тарифів). Місцеві органи влади навряд чи зможуть стримати зростання цін. Вибирати, власне кажучи, прийдеться між двома по суті рівнозначними варіантами: платити за вищими тарифами або ж зберегти тарифи та збільшити бюджетні дотації підприємствам – виробникам комунальних послуг.

Висновки

Аналіз окремих аспектів функціонування ЖКС України вказує на існування низки загроз і ризиків, без мінімізації яких модернізація цієї сфери відбуватиметься зі значними труднощами та носитиме фрагментарний характер.

Реформа ЖКС потребує фінансової підтримки з боку держави, забезпечити яку вбачається можливим шляхом перерозподілу бюджетних видатків, що не сприймається більшістю політичних лобі, в тому числі через імовірність посилення соціальної напруги в суспільстві, спричиненого зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги. Водночас, у зв'язку з неспроможністю більшості регіонів акумулювати необхідні кошти за існуючих механізмів формування бюджетів, звужується можливість реалізації багатьох заходів, передбачених цільовими державними програмами щодо ЖКС.

Для збільшення притоку інвестицій у ЖКС необхідно: підвищити рентабельність підприємств комунального господарства, зменшити інвестиційні ризики та розробити інвестиційні гарантії, створити систему обов'язкового аудиту фінансової та технічної діяльності, уніфікувати методику розрахунку тарифів. Діюча система ціноутворення є причиною виникнення ефекту перехресного субсидіювання, що посилює соціальну несправедливість і майнову диференціацію населення, а також каталізує зростання заборгованості.

Потрібно здійснити оцінку загального економічного ефекту від встановлення приладів обліку, при цьому для кожного виду послуг (затрати на виробництво тих чи інших послуг характеризуються різним співвідношенням фіксованих і перемінних видатків) та в регіональному

розрізі розробити й реалізувати комплекс превентивних заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, пов'язаних зі зростанням тарифів.

Проблему підвищення ефективності ЖКС слід розглядати в контексті модернізації її організаційно-економічного механізму на засадах демонополізації, розвитку конкуренції та включення жителів у процес прийняття управлінських рішень. Слід очікувати опору реформі з боку діючих підприємств комунального господарства, оскільки поява конкурентів для них пов'язана з жорсткішими умовами господарювання, високою ймовірністю втрати частини ринку та підвищення стандартів якості.

Враховуючи важливе значення ЖКС у системі соціального захисту, будь-які заходи реформи повинні супроводжуватись оцінкою їх соціальних наслідків і вдосконаленням механізмів захисту вразливих прошарків населення. Відмова від статусного принципу нарахування субсидій дозволить оптимізувати перелік її одержувачів, зменшити об'єм фінансування та спрямувати зекономлені ресурси на оновлення матеріально-технічної бази.

Література

1. Статистичний щорічник України за 2004 рік / Держкомстат України. – К.: Консультант, 2005. – 591 с.

2. Повестка дня на XXI век // www.un.org/russian/documen/centre/decl-con.htm.

3. Качала Т.М. Територіальна організація житлово-комунального господарства України: методологія, практика та механізм регулювання: Дис. ... д-ра екон. наук: 08.10.01 / НАН України. Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К., 2002. – 554 с.

4. Крамаренко Г.О. Організаційно-економічний механізм управління житлово-комунальним комплексом: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.06.01 / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 1998. – 36 с.

5. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України: Дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2003. – 210 с.

6. Полуянов В.П. Організаційно-економічний механізм підвищення ефективності підприємств житлово-комунального господарства: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.06.01 / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2005. – 29 с.

7. Ржаницына Л. Реформа ЖКХ и реальная платежеспособность населения // Человек и труд. – 2001. – № 9. – С. 28–31.

8. Соціально-економічна захищеність населення України: стан, тенденції, напрями використання / О.Г. Осауленко (наук. ред.). – К. : Держкомстат України, 2003. – 147 с.

9. О ситуации в жилищно-коммунальной сфере // Информ.-аналитический бюл. Бюро экономического анализа. – 2002. – № 31. – 24 с.

10. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки: Закон України від 24.06. 2004 р. № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – С. 512.

11. Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан і формування цін та тарифів у житлово-комунальній сфері: Постанова Верховної Ради України від 07.06.2001 р. № 2456–III // http://zakon. rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.