

ПОБУДОВА МОЖЛИВИХ СЦЕНАРІЇВ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОГРАМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДОВГОСТРОКОВУ ПЕРСПЕКТИВУ (НА ПРИКЛАДІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЇ СФЕРИ)

Л.К. ГОЛИШЕВ, О.Б. ЛОТОЦЬКИЙ, В.В. ВІНОГРАДОВА

Запропоновано загальну схему формалізації процесу формування концепції державної політики в ЖКС. Підкреслюється необхідність виконання великої кількості експертиз показників та прогнозів, що потребує використання відомих методів системного аналізу (сканування, мозкового штурму, Делфі, Сааті тощо), а також методів обробки даних групової експертизи.

ВСТУП

Формування державної політики є відправним елементом у розвитку економіки країни, а її результативність визначається здатністю політичної еліти, що знаходиться у влади, реалізувати цю політику.

На даний час склалася така ситуація, при якій державна політика формується за спрощеною схемою — в основному на основі ідеологічних концепцій і популярних політичних гасел, висунутих тими чи іншими політичними організаціями, або іноземними консультантами. Ці механізми можуть використовуватися як можливі з альтернатив, якщо немає кращих.

В методології формування державної політики щодо окремих галузей народного господарства можуть бути використані деякі методи системного аналізу, за допомогою яких якість стратегічних рішень можна істотно поліпшити, а регуляторну діяльність виконавчої влади зробити більш прозорою.

1. ГЕНЕРАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Державна політика повинна формуватися на основі глибоких системно-аналітичних досліджень, результатом яких має стати система національних цілей (СНЦ). Визначена СНЦ повинна бути основою концепції національної безпеки країни; вона має одержати найвищий рівень легітимності і встановлювати базові стратегічні установки для всіх політичних сил (ПС), що конкурують за право керувати країною.

У загальному випадку національна ціль (НЦ) може бути сформульована у вигляді формалізованої конструкції:

$$\text{НЦ} = \langle \text{ДЧЦ} \rangle \langle \text{ВЦП} \rangle, \quad (1)$$

де ДЧЦ — декларативна частина формулювання цілі; ВЦП — вектор цільових показників,

$$ВЦП = \{P_i^c, i = 1, 2, \dots, n\}, \quad (2)$$

P_i^c — компоненти вектора цільових показників, що додатково визначають НЦ до змістовно інтерпретуємого об'єкта.

Приклади ДНЦ:

- для оборонної сфери — забезпечення територіальної цілісності країни шляхом використання збройних сил;
- у житлово-комунальній сфері — забезпечення умов задовільного проживання усіх громадян країни шляхом надання їм установленого набору громадських і індивідуальних послуг.

Серед СНЦ може бути виділена головна національна ціль держави (ГНЦ), яка спрямована на забезпечення конституційних прав громадян на належне існування, стандарти якого повинні відповідати прийнятим міжнародним нормам.

В нашій країні, де здійснюється перехід від соціалістичної до ринкової системи господарювання, ГНЦ держави не змінюється, змінюються лише механізми проведення державної політики.

Компоненти ВЦП — це структурована система показників соціально-економічного змісту, серед яких можуть бути виділені абсолютні (АЦП) і нормативні (НЦП) показники.

Номенклатура цих показників визначається в межах економічної науки відповідних видів діяльності (галузей народного господарства), а необхідні значення встановлюють на конкретний період на рівні політичних рішень у програмних установах. Їх значення повинні відповідати прийнятим міжнародним нормам, або реальним умовам держави.

Розробка СНЦ, а також прогнозів і можливих сценаріїв розвитку процесів в економіці — це дуже складна проблема, що вимагає проведення цілого комплексу системних досліджень, спрямованих на:

- аналіз існуючого стану відповідної сфери економіки;
- виявлення базових проблем розвитку на перспективний період;
- визначення варіантів можливої динаміки розвитку і необхідних ресурсів і джерел;
- дослідження способів залучення ресурсів;
- обґрунтування СНЦ і пріоритетів у відповідній сфері;
- побудову базових сценаріїв розвитку процесів у галузі (сфері);
- прогнозування основних показників економіки на перспективний період.

Періодичне виконання такого комплексу системних досліджень повинно бути державним завданням (програмою) вищого пріоритету, що фінансується у повному обсязі з бюджету країни. Немає і не може бути іноземних інвесторів, які б розглядали наші національні інтереси як свої власні.

Слід визначитися з правилами політичної гри в країні, особливо якщо вона знаходиться в надзвичайному економічному стані.

На наш погляд, програми політичних партій і блоків, повинні бути пов'язані із СНЦ. Показники і сценарії розвитку відповідних сфер економіки

внаслідок реалізації таких програм, необхідно уточнювати і спрямовувати для досягнення СНЦ. Зазначене положення повинне бути ув'язане з процедурою участі ПС у виборчій компанії.

Нарешті, ПС, що прийшла до влади, повинна уточнювати державну політику на встановлений Конституцією період і реалізацію двох основних видів діяльності, спрямованих на досягнення СНЦ:

- розробка й реалізація набору програм, що фінансуються з бюджету (бюджетів);
- розробка й прийняття законів, що визначають умови життя громадян і функціонування суб'єктів економічної діяльності.

В даній статті розглянемо проблему формування (уточнення) державної політики у житлово-комунальній сфері (ЖКС). Загалом, діюча політика в країні була сформульована і проводиться в життя, починаючи з 1994 р., і наведені нижче побудови значною мірою мають гіпотетичний характер.

ЖКС — одна з найважливіших галузей народного господарства, яка пов'язана із забезпеченням умов життєдіяльності населення країни. У цій сфері йде процес реформування шляхом формування ринкових структур, які повинні забезпечити більш ефективні форми будівництва об'єктів, розподілу житла та його експлуатації й надання житлово-комунальних послуг населенню.

2. СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІЛЕЙ І ПРІОРИТЕТІВ У ЖКС

У ЖКС національною ціллю в частині ДНЦ (див. наведений вище приклад) можна визначити забезпечення умов належного проживання усіх громадян країни шляхом надання їм установленого набору громадських і індивідуальних послуг.

У складі ВЦП повинні бути показники номенклатури АЦП і НЦП, значення яких відповідають прийнятим міжнародним нормам, або реальним умовам.

Національні пріоритети в ЖКС пов'язані з подоланням життєво важливих проблем.

Перша проблема — забезпечення умов для збереження, підтримки в достатньому технологічному стані й розвиток основних виробничих фондів, що були створені при старій системі господарювання (до 1991 р.) і експлуатуються в умовах ринкової економіки.

Друга проблема — фінансування витрат на виробництво житлово-комунальних послуг. Необхідно визначити граничні значення співвідношень (пропорції) між такими джерелами фінансування ЖКС:

- платежі населення підприємствам — виробникам послуг;
- місцевий бюджет (адресна допомога населенню, субсидії);
- державний бюджет — інвестиції в будівництво й реконструкцію об'єктів загальнодержавного й великих об'єктів регіонального значення;
- місцевий бюджет — інвестиції в будівництво й реконструкцію об'єктів регіонального й місцевого значення;
- державний бюджет (спеціальний розділ) — фінансування витрат на ліквідацію надзвичайних ситуацій у ЖКС;

- недержавні інвестиційні фонди — інвестиції у реконструкцію й розвиток основних виробничих фондів галузі.

Установлення вищеназваних пропорцій є найважливішою функцією державного регулювання в ЖКС. Вихідним положенням у цьому питанні є принцип досягнення сформульованої вище головної цілі з врахуванням реальної платоспроможності населення в межах законодавчо встановленого споживчого кошика.

Третя проблема — встановлення методики визначення тарифів за житлово-комунальні послуги, яка б враховувала регіональні, кліматичні і соціальні аспекти. Об'єктом державного регулювання може бути встановлення переліку статей витрат і нормативів, а також граничного значення норми прибутку для всіх суб'єктів підприємницької діяльності на ринку житлово-комунальних послуг.

Четверта проблема — збір платежів юридичних і фізичних осіб на користь виробників житлово-комунальних послуг. Ця проблема є дуже об'ємною і ресурсоємною (бюджетні витрати на субсидії) і значною мірою пов'язана з подоланням укоріненого менталітету населення.

Вирішення зазначених проблем є стратегічним напрямом політики держави в реформуванні ЖКС. Вирішити вказані проблеми можна протягом тривалого періоду часу, що об'єктивно зумовлений досить повільним процесом формування достатнього рівня прибутків переважної більшості громадян, який відповідає вартості реального споживчого кошика товарів і послуг, у тому числі, житлово-комунальних.

При формуванні й проведенні державної політики вирішення вказаних чотирьох проблем потрібно визначити національним пріоритетом на законодавчому рівні.

На підставі викладеного можуть бути сформульовані НЦ в ЖКС України (табл.1.). Їх взаємозв'язок показано на рис. 1. Зазначені цілі мають стратегічний характер і точний термін їх досягнення (вичерпання) не може бути визначений.

Таблиця 1.

ГНЦ	Забезпечення умов пристойного проживання усіх громадян країни шляхом надання їм установленого набору і якості громадських і індивідуальних житлово-комунальних послуг
НЦ1	Забезпечення умов для збереження, підтримки в належному технологічному стані й розвитку виробничої системи (основних виробничих фондів)
НЦ2	Створення ефективної системи фінансування витрат на виробництво житлово-комунальних послуг у ринкових умовах
НЦ3	Створення й впровадження методики встановлення тарифів за житлово-комунальні послуги, що стимулює повне відшкодування витрат і враховує реальні доходи населення
НЦ4	Удосконалення системи збору комунальних податків і платежів юридичних і фізичних осіб на користь виробників житлово-комунальних послуг

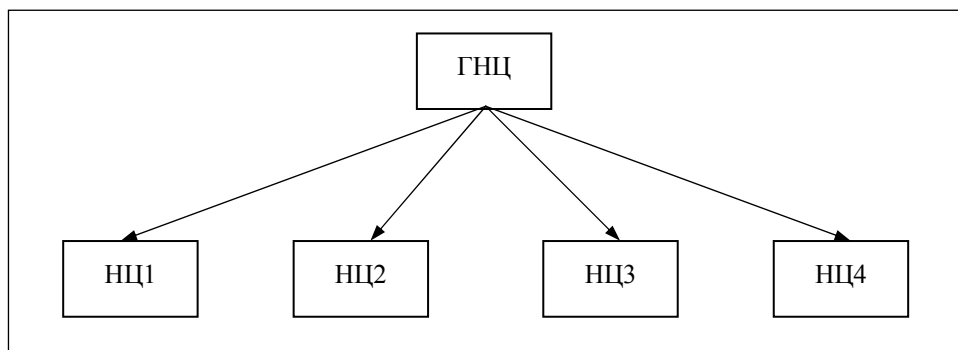


Рис. 1. Дерево національних цілей (взаємозв'язок цілей).

Державна політика в ЖКС повинна бути підпорядкована вказаним НЦ, проводитись шляхом реформ і спрямована на їх досягнення.

3. ЦІЛІ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ В ЖКС

Основні цілі проведення реформи в ЖКС випливають із загальних цілей державної політики в даній сфері України. Їх перелік наведено у табл. 2, а схема їх взаємозв'язків подана на рис. 2.

Для реалізації названих цілей надається перелік основних напрямів діяльності (рішень) по проведенню реформ у ЖКС, що наведені у табл. 3. Він носить більш короткостроковий характер і зміст діяльності державних органів може уточнюватися щорічно.

Таблиця 2.

Код	Ціль проведення реформи
Гол.Ц	Проведення реформ у ЖКС із забезпеченням НЦ України
Ц1	Удосконалення керування ЖКС в умовах ринкових відношень
Ц1.1	Здійснення інституційних перетворень в управлінні комунальними підприємствами через механізми ринку комунальних послуг, корпоратизації, оренди, концесії та приватизації
Ц2	Удосконалення управління відносинами власності в ЖКС
Ц2.1	Демонополізація ринку комунальних послуг через вільний доступ суб'єктів підприємницької діяльності до управління основними фондами підприємств — надавачів послуг
Ц2.2	Створення прозорого вторинного ринку житла через законодавче та нормативно-методичне врегулювання діяльності його учасників
Ц2.3	Завершення передачі відомчого житлового фонду до комунальної власності
Ц2.4	Підвищення рівня обслуговування та утримання житлового фонду, розширення сфери надання послуг населенню
Ц3	Удосконалення системи інвестиційних і фінансових ресурсів у галузях ЖКС

Продовження табл. 2

Ц3.1	Фінансове забезпечення відтворення, розвитку й модернізації основних фондів виробників послуг
Ц3.2	Ліквідація збитковості надання послуг пільговим категоріям населення
Ц3.3	Вирішення проблеми відсутності інвестиційних ресурсів для забезпечення достатнього рівня збереження житлового фонду через включення відрахувань на ремонт будинків у вартість обслуговування
Ц4	Удосконалення системи ціноутворення і цінової політики в галузях ЖКС
Ц4.1	Впровадження для всіх категорій споживачів єдиних самоокупних тарифів на комунальні послуги
Ц4.2	Удосконалення системи розрахунку цін на комунальні послуги
Ц4.3	Посилення відповідальності виконавчої влади за формування тарифів на житлово-комунальні послуги й контроль за їх упровадженням
Ц5	Здійснення заходів щодо проведення політики ресурсо- та енергозбереження в ЖКС
Ц5.1	Забезпечення повного обліку та регулювання споживання комунальних послуг

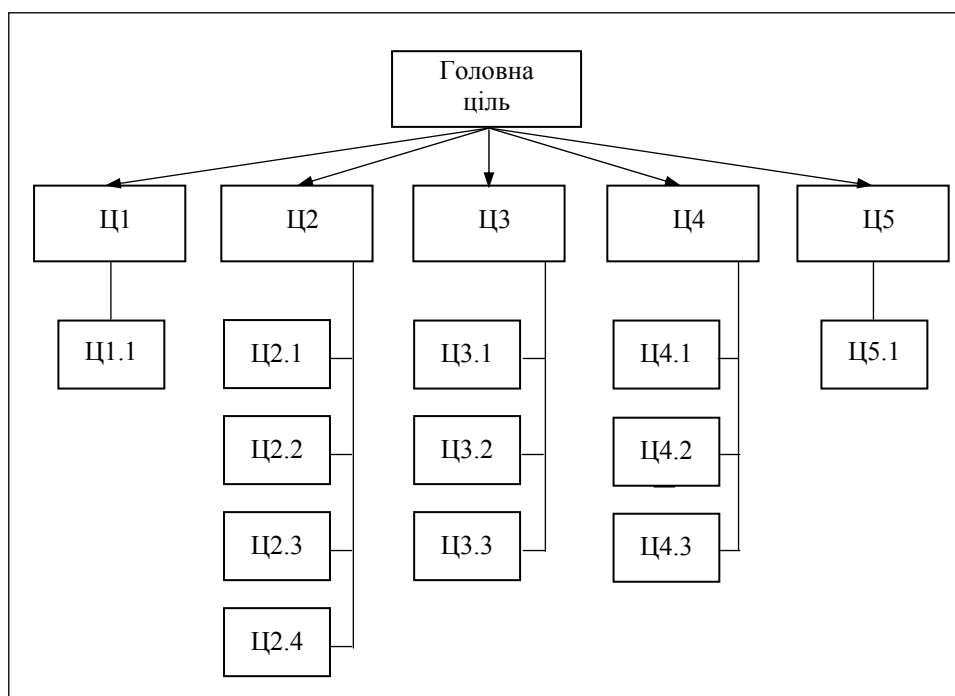


Рис. 2. Схема взаємозв'язків цілей

Таблиця 3.

Код рішення	Код цілі	Основний напрям діяльності державних органів по проведенню реформ у ЖКС
1	2	3
P1.1	Ц1.1	Оптимізація управління суб'єктами підприємницької діяльності на ринку комунальних послуг
P2.1	Ц2.1	Розвиток конкуренції за право надання комунальних послуг, забезпечення їх повноти та якості, оптимізація собівартості послуг
P2.2	Ц2.2	Запровадження єдиних правил поведінки на ринку нерухомості та можливість контролювання фінансових операцій
P2.3	Ц2.3	Звільнення суб'єктів підприємницької діяльності від невластивих функцій, забезпечення належного обслуговування та утримання житлового фонду
P2.4	Ц2.4	Роздержавлення ринку надання послуг у сфері управління житловим фондом шляхом створення на ньому рівних умов господарювання для підприємств усіх форм власності
P3.1	Ц3.1	Перехід на самофінансування розвитку галузі через включення інвестиційних витрат до собівартості житлово-комунальних послуг
P3.2	Ц3.2	Упорядкування системи пільг в оплаті житлово-комунальних послуг
P3.3	Ц3.3	Накопичення й захист фінансових ресурсів власників житла для підтримки його в належному технічному стані
P4.1	Ц4.1	Ліквідація дискримінаційної політики прямого перекладання збитків від занижених тарифів для населення на інших споживачів
P4.2	Ц4.2	Оптимізація вартості послуг. Перехід від витратних принципів формування тарифів на житлово-комунальні послуги до стимулюючих зменшення їх собівартості
P4.3	Ц4.3	Запровадження єдиного порядку відповідальності, делегування повноважень по затвердженню тарифів на житлово-комунальні послуги органам виконавчої влади самоврядних структур
P5.1	Ц5.1	Оплата споживачами реальних обсягів одержаних послуг, стимулювання до їх економії, контроль за надавачами послуг

4. ОСНОВНІ СЦЕНАРІЇ МОЖЛИВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЖКС

Розробка сценаріїв майбутнього відноситься до специфічної наукової проблематики передбачення (foresight), загальні положення (задачі, методи, технологія, приклади використання) викладені в [3]. Для побудови сценарію автори пропонують істотно спрощений підхід у конкретній предметній галузі, який не передбачає на даному етапі залучення груп експертів.

При побудові сценарію необхідно враховувати стан галузі в базовому періоді й прогнозі згідно з обраними програмними установками щодо основних цільових економічних показників. Набір основних показників елемента сценарію, що спрямований на вирішення сформульованої вище головної проблеми, може включати:

- вартість основних фондів (ОФ);
- обсяг капітальних ремонтів;
- вибуття ОФ;
- будівництво нових ОФ;
- потреба в нових ОФ.

Цей набір показників є цільовим, він повинен бути визначеним для базового періоду (факт) і прогнозованим на початок і кінець періоду дії сценарію. Додатково потрібно мати опис вектора послуг, що надаються, з характеристикою якості, умовами доступу до них для тих самих часових відміток.

Аналогічно необхідно визначити систему цільових показників, що характеризують умови подолання всіх основних проблем (вказані вище). Сценарій повинен відображати основні концепції програми розвитку процесу перетворень у системі таких показників і критеріїв.

Очевидно, основним положенням політики держави по відношенню до підприємств ЖКС повинно бути створення умов для забезпечення фінансово-економічного стану підприємств, необхідного для забезпечення нормального функціонування й розвитку.

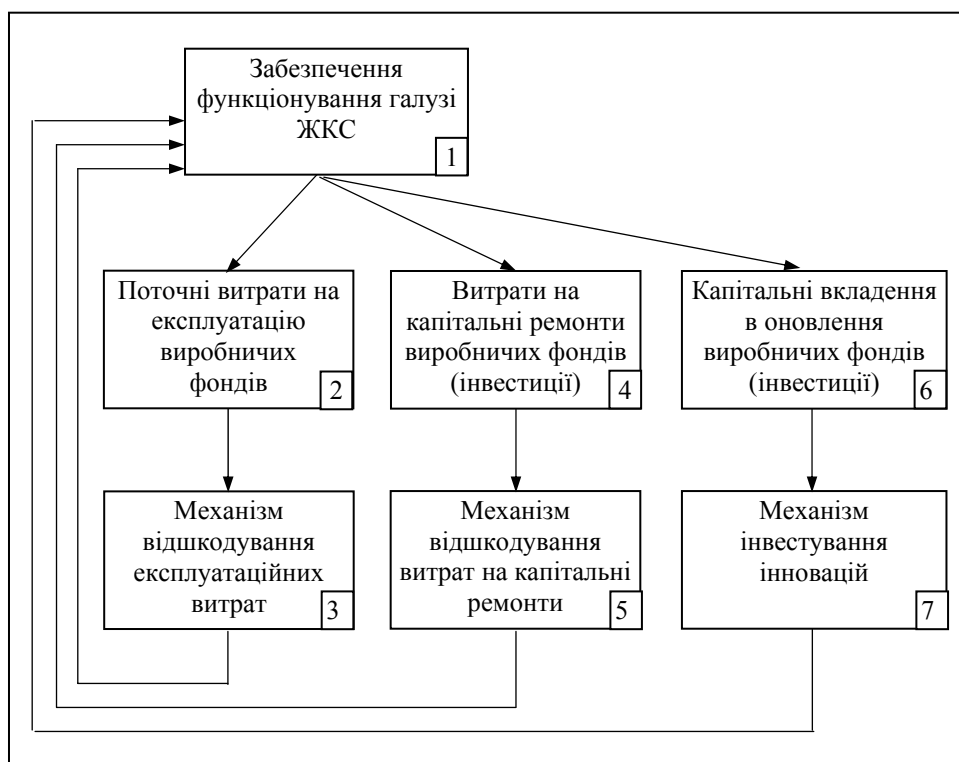


Рис.3. Схема забезпечення функціонування галузі в ЖКС

Основна концепція реформи в ЖКС, що проводиться, полягає в зміні джерела фінансування підприємства ЖКС: якщо в минулому до 95% засобів, необхідних для забезпечення функціонування ЖКС, надходило з бюджетних джерел, то після завершення реформи передбачається, що 100%

засобів буде надходити у формі оплати за надані послуги. Очевидно, що реалізація такої концепції реформи залежить від таких важливих факторів:

- механізму утворення і регулювання тарифів (Ф1),
- рівня платоспроможності населення (Ф2),
- рівня платоспроможності юридичних осіб (Ф3),
- механізму соціального захисту (підтримки) малозабезпеченого населення (Ф4),
- обсягів інвестицій в об'єкти ЖКС (Ф5),
- динаміки переходу від політики бюджетної підтримки виробничої системи ЖКС до її припинення (Ф6) тощо.

Реалізація цієї концепції потребує радикального реформування не тільки галузевої економіки й організації, а й відносин власності, менталітету населення щодо послуг ЖКС, а також досягнення певного рівня доходів населення.

Функціонування галузі ЖКС підтримується трьома основними організаційно-економічними механізмами (ОЕМ) (рис.3):

- 1) механізмом відшкодування поточних експлуатаційних витрат (МВЕВ) — контур 1-2-3-1;
- 2) механізмом відшкодування витрат на капітальні ремонти (МВКР) — контур 1-4-5-1;
- 3) механізмом інвестування у відновлення виробничих фондів (МІВВФ) — контур 1-6-7-1.

В кожному з вказаних ОЕМ можна виділити п'ять локальних організаційних схем (ЛОС):

- 1) схема збирання поточної плати (СПП) згідно з тарифами;
- 2) схема збирання заборгованості з поточної плати (СЗПП) і короткострокового кредитування виробника;
- 3) схема примусового стягнення заборгованості з боржників;
- 4) одержання бюджетних платежів по субсидіях (ОБПС);
- 5) схема короткострокового кредитування виробника стосовно заборгованості по субсидіях (СККЗС).

При побудові будь-якого сценарію необхідно проробити, таким чином, 15 ЛОС ($S_{11} - S_{53}$), що визначаються табл. 4:

Таблиця 4

ЛОС	ОЕМ		
	МВЕВ	МВКР	МІВВФ
СПП	S_{11}	S_{12}	S_{13}
СЗПП	S_{21}	S_{22}	S_{23}
СПС	S_{31}	S_{32}	S_{33}
ОБПС	S_{41}	S_{42}	S_{43}
СККЗС	S_{51}	S_{52}	S_{53}

Державна політика повинна бути спрямована на забезпечення умов, при яких виробникові послуг в ЖКС гарантується повне відшкодування витрат на їх виробництво і відповідний прибуток.

Поточний фінансовий ресурс підприємства ЖКС визначається так:

$$\Phi P(t) = V_{\text{п.о}}(t) + V_{\text{п.к}}(t) + V_{\text{дот}}(t) + V_{\text{п.с.п.о}}(t) + V_{\text{З.заб.дот}}(t), \quad (4)$$

де $V_{\text{п.о}}$ — поточна оплата за тарифами;

$V_{\text{п.к}}$ — відшкодування за рахунок поточного кредиту;

$V_{\text{дот}}$ — одержання бюджетних платежів по дотаціях (субсидіях);

$V_{\text{п.с.п.о}}$ — надходження примусових стягнень по поточній оплаті;

$V_{\text{З.заб.дот}}$ — одержання бюджетних платежів по заборгованості по дотаціях (субсидіях).

Розглянемо наступний вираз:

$$\Pi(t_1, t_2) = \int_{t_1}^{t_2} [\Phi P(t) - \beta \Phi V(t)] dt, \quad (5)$$

де $\Phi V(t)$ — поточні витрати виробника послуг ЖКС; t_1, t_2 — початок і кінець періода спостереження за процесом; β — множник.

Очевидно, для нормального функціонування підприємства (галузі) ЖКС для кожного контрольного періода, пов'язаного з розрахунками з працівниками, бюджетом і замовниками (місяць, квартал, рік), необхідно забезпечити виконання таких умов:

$$\begin{array}{ll} \text{умова беззбитковості} & \Pi(t_1, t_2) \geq 0, \\ \text{установлена норма прибутковості} & \beta \geq 1. \end{array} \quad (6)$$

Конкретними напрямами державної політики в ЖКС потрібно створити правові, фінансові і організаційно-методичні умови для ефективного функціонування МВЕВ, МКР, МІВВФ, а також кожної з їхніх локальних організаційних схем.

Основна проблема полягає в забезпеченні фінансування кожного з механізмів, об'єднати які в умовах особливостей нашої економіки дуже складно.

Можна розглядати чотири основних узагальнених сценарії [1], за якими може виконуватися зважена державна політика в ЖКС (див. табл. 4 і 5):

- 1) реставрація старої системи;
- 2) інерційний розвиток сформованих тенденцій;
- 3) проведення одномоментних перетворень за окремими напрямами;
- 4) системна реалізація житлової політики відповідно до цілісної концепції.

Сценарії будуються на такій методичній основі:

- 1) виконується прогноз рішень по основних напрямах діяльності, які можуть бути впроваджені при виконанні сценарію. При цьому

розглядаються два періоди: початковий (3 – 5 років) і заключний (4 – 5 років);

2) виконується прогноз показників — індикаторів програми (15 показників: П1 – П15).

Розглянемо питання виходячи з реальної оцінки поточного стану в ЖКС.

Згідно з даними [2], необхідних коштів для надійної й стабільної роботи житлово-комунального комплексу в його сьогоденнішому вигляді немає ні у держави, ні у місцевої влади, ні у підприємств, ні у населення. Дане твердження має два взаємозалежних аспекти.

Перший: невідповідність продуктивності суспільної праці обсягу спожитих житлово-комунальних послуг, що пов'язано з деформованою системою ціноутворення на енергетичні ресурси і послуги, успадкованої від попереднього періоду, і як, наслідок, завищеними суспільними стандартами житлової забезпеченості і житлово-комунального обслуговування.

Другий: висока енергоємність житлового сектора й невідповідність комунальної інфраструктури, успадкованої від попереднього періоду розвитку критеріям ефективності ринкової економіки (високі витрати енергії у будинках і спорудженнях, при транспортуванні ресурсів і т.д.).

Принципове рішення, яке необхідно прийняти найближчим часом, полягає в тому, чи варто прагнути будь-що зберегти нинішній рівень стандартів житлово-комунального обслуговування з надією, що очікуване економічне зростання створить передумови для стійкої підтримки цих стандартів (при цьому зусилля для підтримки стандартів будуть одним із факторів, що віддаляють і сповільнюють економічний ріст), або тимчасово знизити стандарти (наприклад, соціальні норми площі житла при наданні субсидій на оплату житла і комунальних послуг і норми надання житла за договорами соціального наймання) для того, щоб прискорити підвищення продуктивності суспільної праці і на цій основі відновити стандарти. Варто визнати, що, наприклад, у сфері обслуговування житла стихійно прийнятий саме цей варіант.

Стосовно іншого аспекту (невідповідність успадкованих технологічних схем житлового будівництва й надання комунальних послуг вимогам ринкової економіки), то в числі інших факторів це обумовлює доцільність при реформуванні системи оплати житла і комунальних послуг певного перехідного періоду.

Нижче дається загальна характеристика вказаних вище сценаріїв, у процесі реалізації яких повинні бути виконані перетворення згідно зі значеннями обраних показників на початку і в кінці періоду дії сценарію. Для більш детальної побудови сценаріїв необхідно провести серйозні дослідження стану галузей ЖКС і виконати велику кількість взаємопов'язаних прогнозів — передбачень із допомогою груп експертів.

Сценарій 1. Реставрація старої системи. Методика розробки сценарію передбачає певний набір показників (табл. 5) і їх прогнозні значення. Основним концептуальним положенням даного сценарію є повернення до системи функціонування ЖКС, яка існувала при соціалізмі, з метою недопущення втрати галузей ЖКС внаслідок руйнівних процесів, що набрали чинність в останній час.

Оцінка прогнозних значень вказаної системи показників — завдання фахівців з предметної галузі. На основі одержаних експертних оцінок може бути викладений наступний сценарій.

Таблиця 5. Прогнозні значення показників для сценарію 1

Показник	Початок періоду	Кінець періоду
П1. Структура керування галуззю	Вертикальна структура керування	В основному вертикальна структура керування
П2. Ефективність системи керування	Ефективна	Неефективна
П3. Методи керування	Адміністративні	В основному адміністративні
П4. Відношення до політики ринкових перетворень	Припинення перетворень	Формальна підтримка
П5. Обсяг необхідного бюджетного фінансування	Великий	Дуже великий
П6. Показники введення житла, капітального ремонту, параметрів отримання житла і надання комунальних послуг	Зростання показників	Падіння значень показників
П7. Незавершене будівництво	Дуже мале	Велике
П8. Знос основних виробничих фондів	Деяка стабілізація	Дуже великий
П9. Недофінансування ремонту	Деяке зменшення	Зростання
П10. Темпи і форми приватизації	Припинення	Обмежені
П11. Комплексність (системність) перетворень	Задовільна	Задовільна
П12. Економічні наслідки	Істотне навантаження на бюджет держави	Дуже велике навантаження на бюджет держави
П13. Інновації	Обмежені, недостатні	Обмежені, недостатні
П14. Вплив на макроекономічні показники економіки	Негативне	Дуже негативне
П15. Рівень соціальної напруженості	Пом'якшення	Зріст

Проголошується пріоритетність задачі фізичного збереження житлового будівництва і житлово-комунального господарства як галузей економіки в умовах недостатнього фінансування. Для спрощення й прискорення зміни ситуації відновлюється фінансування цих галузей з державного бюджету. Спочатку відбувається поліпшення показників введення житла, капітального ремонту, параметрів отримання житла й надання комунальних послуг. Дуже швидко стане очевидним, що система керування неефективна (немає

економічних стимулів розвитку, необхідний обсяг бюджетного фінансування постійно зростає, при цьому зростає й обсяг недофінансування потреб галузей). Відновиться ріст обсягів незавершеного будівництва. Досягнуте поліпшення стану житлового фонду значно погіршиться, збільшиться кількість аварій, зумовлених із старінням житлового фонду й зносу комунальних мереж. Збереження й посилення адміністративних методів керування призведе до прийняття неефективних рішень, наслідки яких не прораховані (вони з'ясуються лише після закінчення визначеного проміжку часу). ЖКС почне істотно гальмувати економічний розвиток країни.

Даний сценарій може розглядатися як чисто гіпотетичний, оскільки для нього немає ні організаційних, ні фінансових передумов. Вкрай малоймовірним представляється і формування необхідних політичних можливостей для його реалізації.

Сценарій 2. Інерційний розвиток сформованих тенденцій. Оцінка введеної системи показників для такого сценарію наведена в табл. 6. Основним концептуальним положенням даного сценарію є продовження розпочатої політики перетворень, незважаючи на негативні результати попереднього періоду, сподіваючись на те, що спрацюють нові позитивні чинники.

Сценарій передбачає, що зберігається формальна прихильність до раніше затвердженої програми перетворень, однак самі перетворення відбуваються вкрай повільно, а по деяких напрямках — практично гальмуються.

Наприклад, через бажання уникнути соціальної напруги практично не підвищується частка оплати населення у витратах на житлово-комунальні послуги, не проводиться економічно обгрунтована ресурсозберігаюча політика, продовжується безкоштовна і не обмежена в часі приватизація житла, соціальна політика ґрунтується на безадресних дотаціях. Бажання одержати швидку вигоду і полегшити вирішення короткострокових управлінських завдань призводить до того, що зберігаються й підтримуються адміністративні і квазіекономічні форми керування житловим фондом і комунальними підприємствами, не наводиться належний порядок у тарифній політиці. Незважаючи на декларування принципів ринкових перетворень, не відбувається зміна балансу сил між економічними й адміністративними методами керування; елементи ринкових реформ відбуваються лише там, де це в даний момент з деяких причин вигідно адміністративній системі.

Все це призводить до того, що житловий сектор, втрачає свою привабливість, ринкові фінансові механізми, незважаючи на створену законодавчу нормативну базу, не працюють, скорочення бюджетних інвестицій не заповнюється інвестиціями з інших джерел.

У результаті за рахунок подальшого старіння житлового фонду вдається уникнути істотного росту соціального невдоволення ціною консервації існуючих проблем. Тому через кілька років житловий сектор перетвориться в одну з головних перешкод на шляху загального економічного розвитку, стане ще більш очевидною економічна неможливість збереження сформованої ситуації, більшу вагомість одержать аргументи прихильників реставрації старої системи, неминучим буде

рішення: «шокове» підвищення цін (варіант 3), або реанімація ролі держави в якості головного й домінуючого агента в житловому секторі (варіант 1).

Таблиця 6. Прогнозні значення показників для сценарію 2

Показник	Початок періоду	Кінець періоду
1	2	3
П1. Структура керування галуззю	В основному децентралізована	В основному децентралізована з елементами ринкового регулювання
П2. Ефективність системи керування	Неефективна	Ознаки підвищення ефективності в окремих випадках
П3. Методи керування	Маловпливові адміністративні з окремими ринковими	Маловпливові адміністративні з окремими ринковими
П4. Відношення до політики ринкових перетворень	Декларативна підтримка	Декларативна підтримка
П5. Обсяг необхідного бюджетного фінансування	Великий	Великий
П6. Показники введення житла, капітального ремонту, параметрів отримання житла і надання комунальних послуг	Погіршення значень показників	Погіршення значень показників
П7. Незавершене будівництво	Дуже мале	Дуже мале
П8. Знос основних виробничих фондів	Дуже великий	Дуже великий, руйнування окремих комплексів
П9. Недофінансування ремонту	Зростання	Катастрофічне зростання
П10. Темпи і форми приватизації	Обмежені	Високі
П11. Комплексність (системність) перетворень	Відсутня	Відсутня
П12. Економічні наслідки	Помірне навантаження на бюджет при погіршенні умов праці і проживання	Помірне навантаження на бюджет при погіршенні умов праці і проживання
П13. Інновації	Незначні	Незначні
П14. Вплив на макроекономічні показники економіки	Негативне	Негативне
П15. Рівень соціальної напруженості	Зріст	Масове незадоволення населення

Імовірність реалізації такого сценарію досить велика, так як подальші перетворення в житловій сфері багато політиків і економістів прямо

пов'язують із загальним станом економіки країни і політичною ситуацією, а загальні пріоритети економічного розвитку зводяться до розвитку галузей, що добувають ресурси і валюту «реальному» сектору економіки, частиною якого житлово-комунальне господарство ще не стало, оскільки збереглася сильна залежність його від бюджетного фінансування.

Варто зазначити, що даний сценарій може бути виправданий тим, що реформа житлового сектора вже набула істотної інерції і розвивається багато в чому відповідно до власної внутрішньої логіки. Така точка зору має право на життя за умови, якщо буде усунута принципова перешкода, яка формує негативне відношення муніципальних лідерів до проблем реформування житлового сектора. Мова йде про міжбюджетні відношення.

В даний час практичне підвищення ефективності роботи житлово-комунального комплексу і економія бюджетних коштів призводять до негативної ситуації: коли місцева влада й самоврядування на наступний рік зменшують відповідному муніципальному утворенню джерела бюджетних доходів. Таким чином лідери в проведенні реформи опиняються в прогріші.

Законодавче забезпечення бюджетної незалежності муніципальних утворень або формування прозорої системи міжбюджетних відносин, що фінансово зацікавлює органи місцевого самоврядування до скорочення бюджетних витрат на житлово-комунальне господарство, приведе до збільшення диференціації у темпах і шляхах проведення реформ. У цьому випадку міста-лідери навіть при незначній політичній підтримці будуть розвиватися і вдосконалювати нові підходи. Через існуючі інформаційні канали цей досвід поступово можна розповсюджувати по всій Україні.

При такому сценарії диференціація між містами й регіонами в реформі житлового сектора буде наростати, а загальний спрямовуючий вплив центральної влади — знижуватися. Подальші перетворення будуть залежати від місцевих особливостей й пріоритетів, основні джерела інновацій будуть децентралізованими. Темпи інновацій будуть досить помірними, можливі деякі хитання із однієї сторони в іншу.

Якщо реформа житлової сфери не буде захищена урядом в число першочергових пріоритетів, то саме цей сценарій у різних варіантах буде реалізовуватися. Це ускладнить діяльність майбутніх політиків і призведе до неминучого погіршення якості життя населення.

Сценарій 3. Проведення одномоментних перетворень по окремих напрямках. Оцінка введеної системи показників для такого сценарію наведена в табл. 7. Основним концептуальним положенням даного сценарію є визнання того факту, що проведені реформи виявились неефективними, але відмовлятися від них взагалі недоцільно і треба реалізовувати їх енергійно, але фрагментарно там, де для цього складаються дуже сприятливі умови.

Уряд, розуміючи серйозність проблеми, спрямовує зусилля в напрямі, на якому, як очікується, легше досягти відчутних результатів.

Аргументами на користь даного сценарію є існуючі підходи, які не забезпечують оптимальних умов для підвищення ефективності житлового сектора, що є кінцевою метою перетворень. Відпрацювавши ключові напрями житлової політики, можна спробувати змінити ситуацію, підняти перетворення на новий рівень.

Таблиця 7. Прогнозні значення показників для сценарію 3

Показник	Початок періоду	Кінець періоду
1	2	3
П1. Структура керування галуззю	В основному децентралізована з розвинутими інформаційними функціями	В основному децентралізована з розвинутими інформаційними функціями
П2. Ефективність системи керування	Неефективна, орієнтована на благонадійну звітність	Неефективна, орієнтована на благонадійну звітність
П3. Методи керування	В основному методом створення законодавчої та нормативної бази реформ	Формальний супровід законодавчої і нормативної бази реформ
П4. Відношення до політики ринкових перетворень	Декларативна підтримка, обмежені інвестиційні програми	Декларативна підтримка, обмежені інвестиційні програми
П5. Обсяг необхідного бюджетного фінансування	Великий	Великий
П6. Показники введення житла, капітального ремонту, параметрів отримання житла і надання комунальних послуг	У цілому погіршення значень показників. Покращення в окремих випадках, де вдається реалізувати інвестиційні програми	У цілому погіршення значень показників. Покращення в окремих випадках, де вдається реалізувати інвестиційні програми
П7. Незавершене будівництво	Дуже мале	Дуже мале
П8. Знос основних виробничих фондів	Дуже великий	Дуже великий, масове руйнування виробничих комплексів
П9. Недофінансування ремонту	Швидке зростання	Катастрофічне зростання
П10. Темпи і форми приватизації	Високі	Високі
П11. Комплексність (системність) перетворень	Взагалі відсутня, обмежена на окремих комплексах, де вдається реалізувати інвестиційні програми	Взагалі відсутня, обмежена на окремих комплексах, де вдається реалізувати інвестиційні програми
П12. Економічні наслідки	Помірне навантаження на бюджет при погіршенні умов праці і проживання	Помірне навантаження на бюджет при погіршенні умов праці і проживання
П13. Інновації	Незначні	Незначні
П14. Вплив на макроекономічні показники економіки	Негативне	Негативне
П15. Рівень соціальної напруженості	Масове незадоволення населення	Загроза соціального вибуху

Дійсно, подібний підхід може більшою мірою сконцентрувати увагу регіонів і муніципалітетів на основних завданнях, досягти хоча б тимчасового прискорення на деяких ключових напрямках реформи, де не потрібна розробка серйозного інструментарію.

Однак існуючий досвід адміністративного прискорення перетворень як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні показав, що даний процес супроводжується істотними витратами:

- вихолощується зміст житлової політики, пріоритет віддається напрямкам, що піддаються спрощеним процедурам контролю. Основну роль починають грати прості, кількісно вимірювані індикатори перетворень, що далеко не завжди відображають суть процесу;
- кращим виявляється не той, хто шукає реальні шляхи підвищення ефективності, а той, хто вміє успішно звітувати;
- можуть впроваджуватися недостатньо продумані й перевірені рішення, виправляти наслідки яких буде дуже складно;
- здійснення намічених заходів без глибокого розуміння їхнього змісту і передбачуваних результатів у містах і регіонах може призвести до істотних помилок, що мають довгострокові негативні наслідки;
- уніфікація підходів до проведених перетворень далеко не завжди відображає реальні потреби регіонів і муніципалітетів різного розміру, фінансового стану, кадрового потенціалу тощо;
- характерною рисою адміністративних компаній є їхня короткочасність, по мірі зниження адміністративного тиску позитивний потенціал даного підходу вичерпується.

Натиск на одному з напрямів у державній житловій політиці дасть новий імпульс галузі, який через нетривалий час зійде нанівець через нерозв'язаність інших системних питань житлової реформи.

Сценарій 4. Системна реалізація житлової політики відповідно до цілісної концепції. Оцінка введеної системи показників для такого сценарію наведена в табл. 8. Основним концептуальним положенням даного сценарію є визнання того факту, що проведені реформи поки ще виявились неефективними як наслідок несистемних дій управлінських структур, вони мають великий потенціал і повинні проводитись послідовно, системно і з урахуванням всіх факторів економічного й соціального стану держави..

Сценарій припускає інтенсивні й послідовні перетворення на основі ринкових принципів, які спрямовані на обмеження адміністративних методів керування в житловому секторі економічними методами, чітке визначення ролі держави і місцевого самоврядування в нових умовах, що випереджає розвиток ринкової інфраструктури в даній галузі.

Цей сценарій має переваги, але він досяжний тільки у випадку, якщо уряд визначить житлову політику як пріоритет. Даний сценарій повинен бути сформований виходячи з цілісного уявлення про очікувані результати житлової політики, на підставі чого зазначаються заходи, необхідні для досягнення очікуваного результату по окремих секторах, і відбувається синхронізація запропонованих заходів. Сценарій може бути реалізований у вигляді послідовного й поетапного реформування різних областей житлового сектора з врахуванням вимог суб'єктів ринку і соціальних наслідків, при цьому жорстко забезпечується скоординоване виконання прийнятих рішень по окремих напрямках.

Таблиця 8. Прогнозні значення показників для сценарію 4

Показник	Початок періоду	Кінець періоду
1	2	3
П1. Структура керування галуззю	В основному вертикальна структура керування з поступовим формуванням ринкових механізмів	В основному децентралізована структура керування з розвинутими ринковими механізмами
П2. Ефективність системи керування	Малоефективна	Ознаки підвищення ефективності
П3. Методи керування	Переважно адміністративні	Переважно ринкові
П4. Відношення до політики ринкових перетворень	Створення законодавчої та нормативної бази реформ	Введення в дію і супровід законодавчої та нормативної бази реформ
П5. Обсяг необхідного бюджетного фінансування	Дуже великий	Великий
П6. Показники введення житла, капітального ремонту, параметрів отримання житла і надання комунальних послуг	Стабілізація показників на рівні мінімальних значень	Незначне погіршення значень
П7. Незавершене будівництво	Велике	Велике
П8. Знос основних виробничих фондів	Великий	Великий
П9. Недофінансування ремонту	Стабілізація на рівні великих значень	Відносно зростання
П10. Темпи і форми приватизації	Середні	Високі
П11. Комплексність (системність) перетворень	Висока	Середня
П12. Економічні наслідки	Високе навантаження на бюджет	Знижка навантаження на бюджет
П13. Інновації	Істотне	Істотне
П14. Вплив на макроекономічні показники економіки	Негативне	Істотне
П15. Рівень соціальної напруженості	Незадоволення значної частини населення	Незадоволення значної частини населення

Такий підхід зовсім не виключає кардинальні перетворення в окремих секторах і на окремих етапах по сценарію 3. Відмінність полягає в тому, що в сценарії 4 прораховуються довгострокові системні наслідки даних кроків і забезпечується синхронізоване проведення необхідних перетворень у суміжних секторах. Зокрема, можливе різке підвищення оплати житлово-комунальних послуг населенням може виявитися прийнятним, якщо вдасться реалізувати варіант випереджуваного застосування необхідного соціального захисту в рамках програми житлових субсидій, здійснити захист у сфері антимонопольної політики і тарифного регулювання, що виключило б можливість поновлення потреби в бюджетних дотаціях через деякий час, а інфраструктура ринку житла виявилася б досить зрілою й здатною справитися з «піковим» збільшенням кількості послуг на ринку житла, що визначає прискорення процесу раціонального перерозподілу існуючого житлового фонду. При погодженому рішенні названих вище проблем може виявитися цілком можливим зменшення частки бюджетних витрат, пов'язаних із ЖКС. Розмір бюджетного фінансування галузі може бути доведений до значення, не більшого 1% ВВП, якщо воно буде здійснюватися у формі адресних субсидій на оплату житла і комунальних послуг.

Завдання даного сценарію — поєднати активну державну позицію в галузі житлової політики з розмаїттям форм і методів здійснення перетворень у регіонах і муніципалітетах. Це дозволить, мінімізуючи адміністративний вплив, зберегти загальну спрямовуючу роль держави в проведенні реформ. При цьому зберігаються можливості врахування місцевих умов і будуть активізовані децентралізовані механізми стимулювання інновацій, розглянуті в сценарії 2.

При цьому функції загальнодержавних органів влади повинні зводитися до створення законодавчої й нормативної бази, що формує такі «правила гри», які знижують транзакційні витрати і підвищують інвестиційну привабливість житлового сектора.

Можливі адміністративні рішення на загальнодержавному рівні повинні бути зведені до мінімуму і мати важливий політичний характер. Прикладами таких політичних рішень можуть бути:

- при нормалізації міжбюджетних відносин: орієнтація при встановленні місцевими органами влади рівня оплати житлово-комунальних послуг населенням на частку сімей, що одержують житлові субсидії;
- при збереженні неупорядкованості міжбюджетних відносин і відсутності на муніципальному рівні зацікавленості в економії бюджетних ресурсів — адміністративний вихід на 100 % сплату населенням вартості житлово-комунальних послуг з урахуванням сімей, що одержують житлові субсидії, при розподілі трансфертів.

Важлива умова успішної реалізації даного сценарію — інформаційна, методична, навчальна діяльність держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Косарева. Н., Сиваев С.* Проблемы реформирования жилищного сектора // Общество и экономика. — 2001. — № 1.
2. *Статистичні бюлетені Держкомстату України за 2000–2001 рр.*
3. *Згуровський М.З.* Системна методологія предбачення. — Київ, 2001. — 50 с. (Препр. / Інститут прикл. систем. аналізу).

Надійшла 07.04.2002