

Г.М.Усачова, к.е.н., доцент
І.Г.Дорош
Донецький національний технічний
університет

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ В СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ

Незважаючи на зростаючий інтерес економістів до вітчизняних природних монополій, теоретичне дослідження питань, пов'язаних з поведінкою суб'єктів господарювання та їх регулюванням в Україні, не набуло достатнього розвитку.

Актуальність проблеми складається з того, що перебудова системи управління в монополізованих галузях народного господарства впливає на соціально-економічний розвиток країни на національному і регіональному рівнях і є однією з важливіших для рішення проблем задоволення споживчих потреб населення в умовах кризового стану економіки країни. Значне місце в їх числі відводиться сфері водопостачання, яка на сьогодні є однією з монополістичних структур і використовується у всіх без виключення напрямках життєдіяльності населення і виробництва. Висока залежність економіки від водних ресурсів визначила монопольний характер водного господарства.

Особливості монополії, яка використовує водні ресурси, полягає в тому, що вона має виражений регіональний характер. Проблеми функціонування природних монополій регіонального рівня, таких як водне господарство, пов'язані з рішенням соціальних проблем, оскільки виробляють життєво необхідні блага, від яких сучасне суспільство не може відмовитися. Але є суттєва проблема: якщо підприємство тривалий час працює на збиток, то в кінцевому результаті його чекає банкрутство. Таким прикладом є одне з підприємств Донецького регіону КП «Макіївський міськводоканал».

За даними табл. 1 відслідковується значна тенденція зростання податкової заборгованості підприємства перед бюджетом за період з 01.01.2004 р. по

01.01.2009 р.

Таблиця 1

Динаміка боргу КП «Макіївський міськводоканал» перед бюджетом

Податки	Податковий борг (тис.грн.)					
	На 01.01.04	На 01.01.05	На 01.01.06	На 01.01.07	На 01.01.08	На 01.01.09
Всього	1429,2	2195,3	1964,8	618,6	1637,1	3327,3
ПДВ	2,7	0,2	258,0	332,2	1403,8	2487,4
Податок на прибуток	113,7	27,9	27,9	57,5	77,6	0
Збір за Користування водними ресурсами	1056,9	1765,3	1130,6	56,7	0	839,6
Податок на землю	0	1,2	1,0	0	0	0
Збір за забруднення	255,9	400,7	547,2	161,7	155,6	76,1

За статистичними даними податкового органу - Макіївської об'єднаної податкової інспекції підприємству КП «Макіївський міськводоканал» за період 2006 - 2008 рр. надані 12 розстрочок і 6 відстрочок на загальну суму 13 103,8 тис. грн.

Аналіз розстрочок і відстрочок наданих КП «Макіївський
міськводоканал» за 2006 — 2008 рр.

тис,грн.

Вид податку	2006 рік		2007 рік		2008 рік	
	ст. 14	Суд	ст.14	суд	ст.14	Суд
ПДВ	350,0	618,8	402,8	370,0	1851,1	2702,2
Збір за спеціальне використання водних ресурсів	0	943,2	594,1	962,3	762,9	514,1
			563,3		675.4	
					682.4	
Збір за забруднення навколишнього середовища	0	74,2		230,6	93,3	70,8
			74,1	45,7	119,8	114,6
Податок на прибуток	0	313,8	657,9	0	0	0
Всього	350,0	1950,0	2292,2	1608,6	3502,5	3401,7

Погіршення фінансового становища підприємства пояснюється збільшенням кількості розстрочених сум, а саме:

- в 2007 році у порівнянні з 2006 роком на 69,6 % ;
- в 2008 році у порівнянні з 2007 роком на 77,0 %.

Вірогідність своєчасних розрахунків з бюджетом з кожним роком значно зменшується, так як крім розстрочених сум у встановлені строки підприємству необхідно сплачувати і поточні нарахування.

Таким чином, для поліпшення ситуації, яка склалась у більшості підприємств даної галузі необхідні джерела: або за рахунок змін тарифної політики, що знов стане тягарем для постачальників, або субвенцій з державного і місцевого бюджетів, або залучення приватних інвестицій. Недосконалість сучасної системи і єдиного механізму регулювання природних монополій в регіоні стимулює пошук більш раціонального підходу до даної проблеми.

Як свідчить практика, приватизація сектору водопостачання сьогодні політично і законодавчо неможлива. Однак, залучення приватних компаній до управління комунальним сектором через механізми концесії і інші механізми

приватно - державного партнерства може привести до структурних змін і оздоровленню галузі. По-перше, необхідно провести реструктуризацію боргових зобов'язань підприємства, щоб в майбутньому вони не були тягарем для інвесторів або не стали складовою тарифів. Крім того, необхідно провести ринкову оцінку основних фондів і тільки після цього передавати підприємства на управління концесії. Головною проблемою територіальних громад є недостатність фінансових ресурсів для оздоровлення підприємств комунальної форми власності. А тому залучення приватного капіталу до рішення соціально-економічних задач на рівні місцевого самоуправління стає практикою провідних країн світу.

Концесія є специфічною формою відношень між державою і приватним партнером, яка отримує все більше розповсюдження в інфраструктурах з високим рівнем управління. Її особливість полягає в тому, що держава в рамках партнерських відношень залишається повноправним власником майна і уповноважує приватного партнера виконувати протягом визначеного договором концесії строку функції по забезпеченню нормального функціонування об'єкту концесії. Метою концесії є забезпечення безперебійного надання якісних послуг, недопущення дискримінації у відношенні споживачів, обґрунтованість встановлених тарифів.

Сторонам партнерських відносин необхідно враховувати інтереси обох сторін, а не розглядати приватно-державні відношення тільки як залучення додаткових ресурсів. Конкретні механізми світового досвіду створюють основу для взаємовигідних відносин сторін партнерства.

Однак наряду з позитивними тенденціями приватно - державних відношень виявлені і проблеми, які виникають при всіх формах управління системами водопостачання, будь то концесія, оренда або договір на управління, а саме:

- недостатній рівень конкуренції;
- більш високі ціни з метою зменшення заборгованостей;
- випадки негативних результатів приватного управління;
- складність скасування незадовільно діючих концесій;

- відсутність прозорості діяльності, випадки корупції.

Однією з ключових проблем природної монополії для будь-якого підприємства водопостачання в умовах кризового стану економіки України є пошук фінансових ресурсів для інвестицій.

Звернемося до світового досвіду, так, продаж приватному сектору всієї системи водопостачання повністю була здійснена тільки у Великобританії. Найбільш розповсюдженою є французька модель, яка включає концесійні і орендні відношення, при яких приватний підрядник збирає всі доходи, несе витрати на управління і утримання підприємства, і залишає собі різницю у якості прибутку. Більш жорсткою формою є договір на управління, при якому компанія отримує комісію на управління, але не розпоряджається доходами підприємства. Як свідчить практика, проблеми виникають при різних формах управління.

Державна форма власності сама по собі не являється причиною неефективності надання послуг водопостачання і водовідведення. Більшість населення розвинутих країн, включаючи США, Європу і Японію користуються послугами водопостачання, які надаються державними підприємствами - суб'єктами природної монополії. Як зазначено в табл.3 по ряду показників, вони непогано справляються у порівнянні з представниками приватного сектору.

Таблиця 3

Порівняння основних показників в сфері водопостачання в п'яти промислових країнах

Країна	Домінуюча модель водопостачання	Оплата водопостачання в головних містах, в єкю	Штат комунальних служб на 1000 підключень	Необлікована вода
Франція	Делегована приватна	237	4,5	15
Великобританія	Приватна	195	1,0	28
Нідерланди	Державна компанія	172	1,3	5
Японія	Державна	181	1,7	11

США	Державна	67	2,7	12
-----	----------	----	-----	----

Актуальність практичного розв'язання завдання щодо підвищення ефективності і управління та ощадливого господарювання природних монополістів водної галузі потребує відповідних дій з боку держави шляхом створення сприятливих умов для залучення різних форм і видів капіталу, у тому числі приватного. Залучення приватного сектора є ефективним засобом максимізації економічної цінності комунальних послуг для споживачів. Це заход, спрямований на поліпшення якості послуг, розширення сфери охоплення споживачів та скорочення собівартості послуг. Приватний сектор залучають з метою підвищення операційної ефективності комунальних підприємств, впровадження технічних та управлінських нововведень та мобілізації фінансових ресурсів.

Можливість залучення приватного сектора розглядається комунальними підприємствами тоді, коли ефективність операційної діяльності є незадовільною.

Підприємству водної галузі для вступу в концесію необхідно розробити бізнес - план , в якому будуть чітко вказані фінансові вимоги, що стосується фінансових вимог відносно управління, утримання і інвестування в систему водопостачання. План повинен включати наступні положення:

- аналіз вимог підприємства галузі;
- розрахунок необхідних капітальних вкладень для ремонту та модернізації системи водопостачання;

- щорічні витрати на управління та утримання підприємства;
- щорічна вартість фінансування капіталовкладень.

Прикладом таких розрахунків може бути таблиця в якій показаний прогноз витрат по підприємству і необхідні надходження

Таблиця 4

Прогнозні показники витрат і надходжень підприємства

Стаття	рік	1	2	3	4	5
Витрати на управління і утримання: існуюча система		1800	1870	1940	-	-
Витрати на управління і утримання: розширена система		-	-	450	550	950
Загальні витрати на УУ		1800	1870	2390	2570	3070
Капітальні вкладення		3060	3450	3515	3430	4475
Загальні надходження підприємства		4860	5320	5905	6000	7545

Конкуренція між приватними компаніями стимулює застосування ними нових підходів до організації виробництва й управління. Приватні підприємства водопостачання та водовідведення використовують у своїй роботі новітні технологічні досягнення, наприклад, технології та обладнання для очищення питної води та стічних вод, що можуть підвищити економічну ефективність або поліпшити якість послуг. Нові управлінські рішення, такі як встановлення зв'язку між бюджетуванням і капітальним плануванням, також можуть дати відчутні вигоди. Тому державні органи розглядають залучення приватного сектора як засіб запровадження технічних та управлінських нововведень у комунальному господарстві.

Мобілізація додаткових фінансових ресурсів є необхідним заходом впровадження, який виправдовує себе у ситуаціях, коли інфраструктура комунальних послуг вкрай потребує капітального ремонту чи заміни. За оцінками Світового Банку всім країнам світу лише у наступні 10 років необхідно інвестувати у системи водопостачання 60 млрд. доларів США. Вибір джерел фінансування капітальних інвестицій для багатьох державних комунальних підприємств є доволі обмеженим. Як правило, надходження коштів від оплати послуг споживачами є недостатніми для покриття основних капіталовкладень. Урядові органи, що видають гранти, не відзначаються щедрістю по відношенню до комунальних підприємств, а кредитоспроможність державних комунальних підприємств та їхніх власників не завжди є достатньою для приваблення приватних інвесторів. Як результат, комунальні підприємства

не мають можливості забезпечити стабільний потік надходжень, необхідних для виконання своїх боргових зобов'язань, пов'язаних із здійсненням великомасштабних інвестицій.

Основні проблеми водного господарства в регіонах - це погіршення якості води, поглиблення тенденції не економного водовикористання, незадовільний технічний стан мереж водопостачання, низька інвестиційна активність, необґрунтованість тарифної системи, недосконале ціноутворення і контролю. Всі ці негативні фактори знижують економічну ефективність функціонування галузі, що потребує введення ринкових механізмів управління в природо-монопольний сектор на основі концесійного порядку надання об'єктів водного господарства в користування. Концесія базується на принципах повернення предмету концесії і встановлення концесійного строку і може використовуватись в якості перехідного етапу до роздержавлення власності.

Розвиток управління водним господарством регіону на концесійній основі включає комплекс наступних заходів:

- скорочення рівня адміністративних і експлуатаційних витрат підприємства на основі ефективного розподілення фінансових і технічних ресурсів;
- залучення державних і приватних інвестицій і технологічних проектів;
- впровадження сучасних систем обліку споживання ресурсів;
- вдосконалення механізмів прозорості системи ціноутворення і встановлення економічно обґрунтованих тарифів на надані послуги.

Ефективному використанню концесійного механізму допоможе створення крупної ефективної регіональної компанії, яка використовує власні фінансові ресурси і яка спеціалізується на виробництві і реалізації якісних комунальних послуг.

Фінансова доцільність укладання договору концесії залежить від спроможності системи комунальних послуг генерувати достатні надходження коштів, інакше приватні інвестори не будуть зацікавлені в отриманні концесії.

Більшість трубопроводів систем водопостачання і водовідведення в Україні були побудовані за часів СРСР, коли держава дотувала придбання енергоносіїв. За період економічних перетворень вартість енергоносіїв зросла у багато разів. Спроектовані за радянських часів системи не задовольняють нинішнім економічним умовам, в яких висока вартість енергії є основним чинником фінансової нестабільності експлуатуючої організації.

Договори концесії можуть допомогти у вирішенні проблеми високої вартості енергоносіїв. Власники мають зацікавити приватне підприємство у здійсненні інвестицій в реконструкцію енергоспоживаючого обладнання з метою скорочення собівартості послуг у майбутньому.

Законом України "Про концесії" (№ 997 від 16 липня 1999 року) створено чітку законодавчу базу для укладання договорів концесії у комунальному господарстві України. Сфера комунальних послуг окремо визначена цим законом як така, де можна укладати договори концесії. В Україні практично відсутні бар'єри, які б перешкождали впровадженню цієї форми залучення приватного сектору до надання комунальних послуг. Сьогоднішнє обмежене використання концесій в комунальному господарстві України пояснюється тим, що, по-перше, діяльність з надання комунальних послуг, як правило, є нерентабельною, через що приватні інвестори не зацікавлені вкладати кошти у комунальну сферу, а по-друге, цей вид договорів є відносно новим для України, і тому місцеві урядовці поки що не мають досвіду в проведенні експерименту за договорами концесії.

Таким чином, однією з важливих завдань є необхідність чітко і зрозуміло довести до органів місцевого самоврядування, комунальним підприємствам, органам відповідальним за прийняття політичних рішень, та регулятивним органам, як залучення приватного сектора може поліпшити надання послуг водо - теплопостачання та водовідведення в Україні.

Перелік посилань

Руководство по техническим аспектам проектов по воде и санитарии, включающее раздел об экономических и правовых аспектах. Размещен по адресу www.1bogo.ac.uk/well/gm/contents.htm

Lobina and Hall, "Public Sector Alternatives to Water Supply and Sewerage Privatisation: Case Studies", *International Journal of Water Resources Development*, March 2000. Более детальная информация о конкретных примерах, упомянутых в этом буклете: www.psiu.org/reports/9908--W-U-Pubalt.doc

www.wsscc.org Веб-страница Совета по сотрудничеству в сфере водоснабжения и санитарии, содержащая много информации касающейся вопросов воды и санитарии в развивающихся странах.

www.worldbank.org/html/fpd/urda//mun_fm/mf_bjdy.htm раздел веб-страницы Всемирного банка о муниципальном финансировании.

www.psiu.org веб-страница ИГМКС содержит доклад и новсе пункты о вопросах приватизации и компаниях.