

УДК 69.003

**ОРГАНІЗАЦІЙНО – ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ
ЖИТЛОВО – КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА.**

Т.Г. Ровенчак

Вступ

В умовах становлення і розвитку ринкових відносин в Україні особливу значущість набуває дослідження проблем ефективного функціонування такої галузі народного господарства, як житлово - комунальне господарство. При переході України до ринку відбуваються зміни в зовнішньому середовищі, переоцінка цінностей, принципів господарювання, методів управління; постає необхідність в удосконаленні організаційно-економічного механізму управління комунальними підприємствами, зокрема адаптації їхнього технологічного, організаційного, економічного, фінансового і соціального статусу до сучасних умов господарювання на основі застосування нових підходів і методів управління.

Існуючий сьогодні організаційно-економічний механізм господарювання в житлово-комунальному комплексі, зазнавши за останні роки значних змін, ще зберігає багато чого з того, що було властиве йому при планово-централізованому управлінні, тому стримує розвиток платних послуг. Перебудова діючого господарського механізму має бути спрямована насамперед на те, щоб створити всі умови для інтенсифікації платних послуг і зростання соціально-економічної ефективності обслуговування населення, застосування досягнень сучасного науково-технічного прогресу. Це великою мірою визначає необхідність поетапної перебудови організаційно-економічного механізму, спрямованого на переорієнтацію діяльності в житлово-комунальній сфері за принципами самофінансування і комерційного розрахунку.

Постановка задачі

Основною метою написання цієї статті є аналіз технічного та економічного стану житлово-комунального господарства України. Великих фінансових втрат галузь зазнає через систему фінансування пільг, які значною мірою надаються державою за рахунок підприємств ЖКГ. Політика ціноутворення на житлово-комунальні послуги має бути стимулюючою до енергозбереження. Тарифна політика в житлово-комунальному господарстві має бути виваженою, і головне - щоб тарифи були економічно обґрунтовані. В статті розглянуті напрями реформування ЖКГ та вказані заходи щодо подолання кризи в цій галузі.

Аналітична частина

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ), а це багатогалузевий комплекс, до якого входять 17 підгалузей, - у край складному становищі і є однією з найнереформованіших галузей економіки. Стан житлово-комунального господарства в сучасному періоді вважається кризовим в усіх його галузях і аспектах фінансово-господарської діяльності з тривалими негативними тенденціями. У своїй більшості підприємства комунального господарства працюють сьогодні за рахунок тих ресурсних можливостей, що були накопичені до початку 90-х років [1].

В системі ЖКГ в Україні працює 1 мільйон осіб і діє 14 тисяч підприємств. На сьогоднішній день ця галузь нашої країни давно перейшла поріг безпечного та надійного функціонування. Ступінь зношення житлового фонду сягає 50% і вже більше 25% будинків потребують негайного капітального ремонту, а це кожний третій будинок [2]. В аварійних та ветхих будинках проживає 202,4 тис. осіб, які потребують відселення з наданням необхідного житла. Майже у 85% житлових будинків підвищеної поверховості (10 поверхів і вище) система протипожежного захисту не працює або її технічне обслуговування не здійснюється. В аварійному стані перебувають майже третина водопровідно-каналізаційних та теплових мереж, близько 30% теплопунктів, понад 15% мостів та шляхопроводів. Потребують заміни 82% рухомого складу міського електричного транспорту та більше 35% трамвайних колій, 70% автотранспорту у сфері благоустрою, понад 20 тисяч ліфтів. У геометричній прогресії збільшується кількість аварій на інженерних мережах та обладнанні будинків. Усі роки "реформування" галузі, вона все більш занепадала без фінансування нормативних обсягів капітального та поточного ремонтів, тому замість планово-поперед-

жувальних ремонтів в житловому господарстві ведуться аварійно-відновлювальні роботи, та сама галузь давно перейшла на аварійний режим роботи. Необхідність реформи не викликає сумніву. Основними причинами збитковості підприємств галузі наразі є брак ефективного управління, недосконале законодавство та неефективна тарифна політика щодо комунальних послуг [3].

В житлово-комунальному господарстві не тільки технічний стан основних фондів є критичним, але й фінансово-економічний вкрай незадовільний.

За січень-листопад 2007 року підприємства галузі отримали збитки у сумі 1678,2 млн.грн., що на 660,9 млн. грн., або на 65% більше, ніж за цей же період 2006 року. Найбільші обсяги збитків – у комунальній теплоенергетиці (905,6 млн.грн., проти 520,2 млн. грн. у 2006 році) та водопровідно – каналізаційному господарстві (328,2 млн.грн. проти 212,2 млн. грн.).

Найбільш значні збитки – у Донецькій (438,6 млн.грн.), Дніпропетровській (262,0 млн.грн.), Луганській (191,9 млн.грн.), Харківській (166,2 млн.грн.) областях. Аналіз збитковості свідчить про те, що розміри регіонів впливають на рівень розрахунків, а також рівень оплатоспроможності населення

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі з початку 2007 року збільшилась на 606,6 млн. грн., (7,5 %) і станом на 1 грудня 2007 року складала 8,7 млрд.грн. Дебіторська заборгованість споживачів послуг представлена на рис.1.

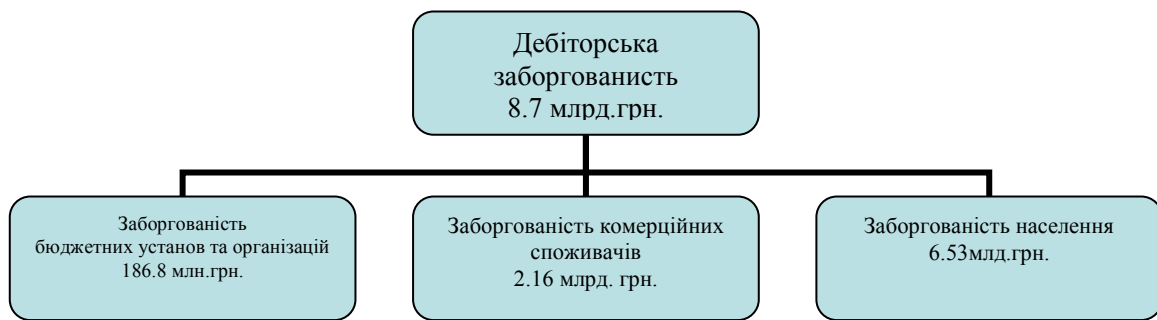


Рис. 1. Дебіторська заборгованість споживачів послуг станом на 1.12.2007року. [4]

Протягом останніх років має стійку тенденцію до зростання кредиторська заборгованість підприємств житлово-комунального господарства.

Кредиторська заборгованість підприємств житлово-комунального господарства на 01.01.2008 року відображено на рис.2

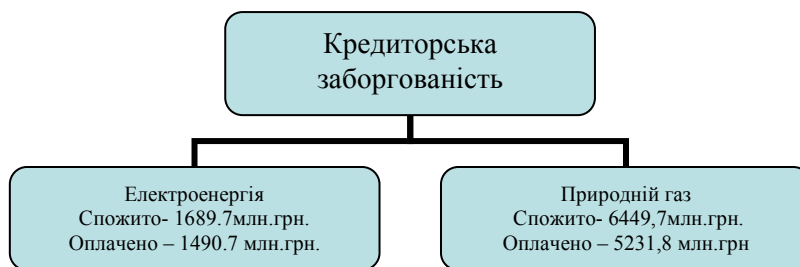


Рис. 2. Стан розрахунків за енергоносії на 01.01.2008 року. [4]

Великих фінансових втрат галузь зазнає через систему фінансування пільг, які значною мірою надаються державою за рахунок підприємств ЖКГ. Майже чверть населення сплачує житлово-комунальні послуги за пільговими тарифами. З одного боку, держава практично припинила фінансування галузі, а з іншого – законами встановлено понад 25 категорій громадян, які мають пільги по оплаті послуг житлово-комунального господарства. Перехресне субсидювання тарифів для громадян за рахунок тарифів для підприємницьких структур викликає

невдоволення промисловців, підвищує собівартість продукції українських підприємств, знижує конкурентноздатність українських товарів на внутрішніх та зовнішніх ринках[5]. Специфікою діяльності підприємств, які надають комунальні послуги є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів споживачів. Це призводить до того, що підприємства галузі, в свою чергу, не мають змоги своєчасно розраховуватися за спожиті енергоресурси. Газопостачальні організації мають право застосовувати штрафні санкції щодо комунальних підприємств, зокрема припиняти постачання енергоносіїв. Це призводить до перебоїв в теплопостачанні, так званих “недогрівів”.

Така ситуація викликає справедливе обурення споживачів, які вчасно розраховуються з житлово-комунальними організаціями, але не отримують послуг належної якості. Крім того, відсутність законодавчих актів, які б дозволяли нараховувати пеню та встановлювати штрафні санкції для громадян –неплатників сприяє збільшенню неплатежів населення.

Деякі споживачі відмовляються від комунальних послуг, зокрема “відрізаються” від системи центрального опалення та гарячого водопостачання, мотивуючи це тим, що в них немає коштів розраховуватись за неякісні дорогі послуги, інші – встановлюють індивідуальне опалення і в такий спосіб відмовляються від послуг теплопостачальних організацій. Але це вже є наслідки. А причина їх очевидна – занадто високі тарифи.

Починаючи з жовтня 1994 року вартість житлово-комунальних послуг для населення України не-впинно зростає. Якщо раніше середня українська сім'я витрачала на оплату таких послуг близько 4% свого доходу, то сьогодні вона має сплачувати 15%-20% сімейного бюджету. В європейських країнах світу таких як: Фінляндія, Швеція – 4%, США – 7%, Австрія – 9%, Естонія, Польща – 10%, Венгрія – 11%, Росія – 18% - 20% житлово-комунальні послуги з'їдають сімейного бюджету [6].

Підвищення вартості послуг - це наслідок дії об'єктивних обставин. Сьогодні Україна змушена платити за газ і нафту набагато більше, ніж раніше: якщо декілька років тому тарифи на енергоносії відповідали 5–10% світових цін, то тепер сягають 100%.

Для подолання негативних явищ в галузі, в рамках реформування житлово-комунального господарства, було визнано зміну системи фінансування, тобто перехід від виділення бюджетних дотацій до оплати житлово-комунальних послуг споживачами в повному обсязі, при умові забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян та економічного стимулювання підвищення якості обслуговування. Самоокупність тарифів на житлово-комунальні послуги при наявних методах господарювання не досягає 100 відсотків. Зокрема, встановлені тарифи за квартирну плату не відшкодовують витрат на обслуговування, утримання та ремонт житлового фонду, вони покривають в середньому лише 60 відсотків їхньої вартості [7]. Відшкодування органом, який встановлює тарифи, різниці між тарифом та фактичною собівартістю послуги зі свого бюджету фактично не здійснюється. А наближення тарифів для населення до їх реальної вартості є дуже обтяжливим для сімейних бюджетів.

Комунальне господарство є однією з найбільш енергоємних галузей після металургії і хімічної промисловості. Будівельна сфера та житлово-комунальне господарство споживає близько 30% загального обсягу палива, яке щорічно витрачається в Україні. Питомі витрати енергоресурсів на одиницю виготовленої продукції та наданих комунальних послуг в 1,5-2 рази перевищують зарубіжні показники, що свідчить про низьку ефективність використання палива. Такі перевитрати паливно-енергетичних ресурсів є наслідком сформованої в минулі десятиріччя неприпустимо великої енергоємності народногосподарських комплексів. Перехід на світові стандарти цін, призвів до подорожчання комунальних послуг, в собівартості яких складова енергоресурсів досягає 50%, тому питання енергозбереження в цій галузі набуло очевидної актуальності.

З метою економії енергоресурсів, зокрема теплової енергії, на сьогоднішній день все більше уваги приділяється питанню скорочення тепловтрат через огорожуючі конструкції будівель. Зараз втрати теплової енергії через стіни в середньому становлять 21,6%, через вікна – 26,6% [8].

Введені в Україні нові нормативи теплової ізоляції стін, що в 2-2,5 рази перевищують попередні, вимагають значного зменшення теплових втрат. Підвищення теплозахисних властивостей огорожуючих конструкцій будівель є одним із основних напрямків енергозбереження.

В Україні реалізується Програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води та теплової енергії (затверджена постановою Кабміну України від 27.11.95 №947). За розрахунками забезпечення тільки будинкового обліку споживання води і теплової енергії у наявному житловому фонді дасть змогу зменшити їх використання на 15-20%. Крім того, впровадження засобів обліку буде сприяти врегулюванню

взаємовідносин між виконавцями та споживачами послуг, розрахунки за які мають здійснюватись не за нормами, а за фактичним споживанням за показниками лічильників.

Проте темпи оснащення наявного житлового фонду залишаються надзвичайно низькими.

Встановлення лічильників теплової енергії на абонентських вузлах в багатьох випадках, здійснюється без оснащення регуляторами температури (це в першу чергу пов'язано з їх високою вартістю), що не сприяє економії паливно-енергетичних ресурсів.

Наведений аналіз стану ЖКГ свідчить про наявність системної кризи в галузі. Надзвичайної актуальності набуло питання вирішення проблем цієї галузі, пошуку методів реформування ЖКГ. Невирішені проблеми цієї галузі гальмують соціально-економічний розвиток країни в цілому. Рівень розвитку комунального господарства є індикатором розвитку економіки країни. Тому питання реформування ЖКГ є одним з найбільш гострих і потребує негайного вирішення.

В Україні зміни в цій галузі мають базуватися на використанні світового досвіду, який свідчить, що наявність пільговиків в будь-якому середовищі руйнує економічні важелі. Саме тому, пільги мають бути скасовані, а особи які мають право на них повинні отримувати їх адресно. На ринку послуг ЖКГ має бути розрахована реальна собівартість наданих послуг, та з врахуванням рівня рентабельності, збільшена на 15-20% для розвитку підприємства. Окрім того, на ринку надання послуг повино бути створене конкурентне середовище, яке в свою чергу буде стимулювати до зростання якості послуг та зниження її ціни. Одним з важливих моментів в реформуванні ЖКГ – це є створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Незважаючи на те, що основні державні орієнтири вже визначені, прийнято ряд відповідних законодавчих актів, та значних змін в цій галузі так і не відбулося [9]. Державною програмою передбачені напрями реформування ЖКГ і представлені вони на рис.3

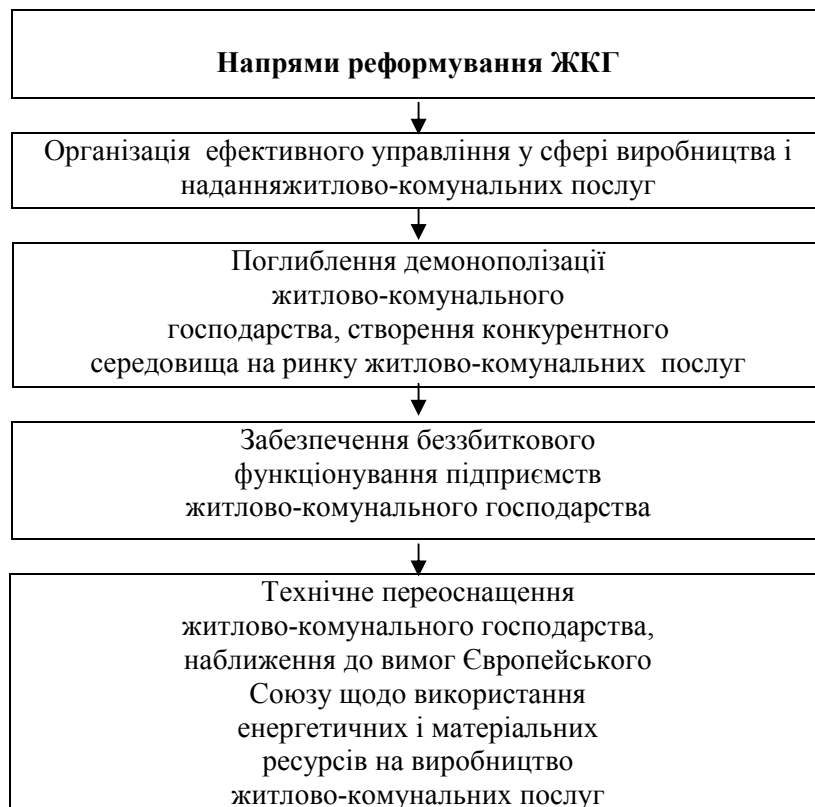


Рис. 3. Напрями реформування ЖКГ

1. Організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг

Одна з головних причин незадовільного стану ЖКГ – у неефективності системи управління житлово-комунальною сферою. На реформуванні житлово-комунальної сфери негативно позначилися постійні реорганізації центрального органу виконавчої влади,

відповідального за проведення державної політики у цій сфері. Лише протягом останніх 10 років відбулося 8 таких реорганізацій. У результаті, до цього часу не забезпечено заміну адміністративної системи управління галуззю на адекватну новим вимогам суспільного розвитку; не вирішено проблеми розмежування функцій між центральними органами виконавчої влади та національними комісіями регулювання природних монополій.

Відповідно до пріоритетів Уряду, вдосконалення управління у сфері житлового господарства має відбуватися за кількома напрямками:

- по-перше, запровадження нової моделі функціонування ринків послуг з управління та утримання багатоквартирного житла на засадах конкуренції, що передбачає розмежування функцій замовника і виконавця житлово-комунальних послуг;
- по-друге, розвиток нових ринкових інститутів - створення та функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), діяльність управителів будинків, більш активне залучення суб'єктів підприємницької діяльності та дрібних підприємств до надання житлово-комунальних послуг;
- по-третє, заплановано великий обсяг нормотворчої роботи, яка наразі гальмується через політичну нестабільність.

Проте недосконалість законодавчого забезпечення житлово-комунального господарства та неналежне його застосування стримують запровадження нових форм управління у сфері утримання житла та формування конкурентного середовища на ринку житлових послуг. Нині об'єднання співвласників охоплюють трохи більше як 6% багатоповерхових будинків.

2. Поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг

З огляду на об'єктивні причини у сфері діяльності інфраструктурних монополій загалом та у ЖКГ, зокрема, створення конкуренції - дуже складне завдання. Визнавши «житлово-експлуатаційні контори» (ЖЕКи) форматом, що має бути реорганізовано, влада досі не запропонувала загальноприйнятних моделей господарювання.

Оцінюючи поступ у сфері реформування ЖКГ, варто враховувати, що природні монополії функціонують не за законами ринку, а за законами монополій. Натомість решта ринків надання послуг, як-от: утримання житла в належному стані, ремонт ліфтів, благоустрій території, — можуть і мусять діяти за законами конкуренції. Проте щоб такі послуги стали конкурентними на практиці, треба здійснити інституціональні зміни — передусім, запровадити прозорі правила гри та сформувати ефективного власника (споживача), який зможе в цьому конкурентному середовищі захистити свої права.

3. Забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства

Основними причинами збитковості підприємств галузі наразі є брак ефективного управління, недосконале законодавство та неефективна тарифна політика щодо комунальних послуг.

З одного боку, існуючі донедавна механізми регулювання тарифів не сприяють зниженню витрат та економії ресурсів у житлово-комунальному господарстві. З іншого боку, неконтрольоване та нерегульоване зростання тарифів на житлово-комунальні послуги може призвести до різкого збільшення питомої ваги витрат на оплату житлово-комунальних послуг у структурі витрат домогосподарств, що, у свою чергу, може викликати зростання напруги у соціальній сфері.

Протягом останніх років, коли тарифи підвищувалися, якість послуг дедалі погіршувалася. Здавалося б, у такому разі надходження на рахунки комунальних підприємств мають зростати, отже, мають з'явитися додаткові гроші для вкрай потрібного ремонту водогонів, різноманітних труб, насосів та іншого обладнання. Але ситуація не поліпшується. І якщо раніше основними причинами були низька сплатоспроможність одних, недисциплінованість щодо вчасної сплати за послуги інших, заборгованість місцевих бюджетів тощо. Наразі найактуальнішою стала тенденція корупційного перерозподілу грошових потоків, що надходять до комунальних підприємств. Різні підходи до розрахунку собівартості послуг комунальних підприємств на місцевому рівні ускладнювали визначення об'єктивного рівня рентабельності роботи підприємств ЖКГ, а відтак - і ухвалення місцевими органами влади економічно обгрунтованого рівня тарифів на житлово-комунальні послуги. Для забезпечення контролю за обгрунтованістю тарифів наприкінці лютого 2007р. Кабінетом Міністрів було ухвалено постанову, за якою контроль за тарифоутворенням у сфері ЖКГ здійснюватиме Державна інспекція з питань контролю за цінами.

Також розпочато запровадження єдиної методології розрахунку тарифів на послуги ЖКГ, що має виключити можливість неправомірного нарахування тарифів і покращити процес регулювання у ЖКГ. Проте відсутність прозорості та послідовності процесу тарифоутворення викликає питання щодо економічної обґрунтованості їхнього рівня.

З метою подальшого удосконалення тарифної політики Уряд задекларував план дій, зокрема, розроблення низки проектів законодавчих актів щодо удосконалення порядку ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг; запровадження спеціального порядку сплати податку на додану вартість підприємствами житлово-комунального господарства; відновлення сплати пені за несвоєчасне внесення плати за надані послуги; реструктуризації заборгованості підприємств - надавачів послуг перед енергопостачальними компаніями, тощо. Враховуючи досвід спроб з реформування ЖКГ, розраховувати на ефективність запропонованих заходів можна лише за умови долучення Громади до процесу змін у галузі.

4. Технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу щодо використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг

70% житла збудовано до 70-х років минулого століття, близько 4% багатоквартирних будинків комунальної власності є аварійними. Комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60%, в аварійному стані перебуває третина мереж водопостачання та водовідведення, майже 18% теплових мереж. Нині «планові» втрати води становлять 30—40%, а то й більше; ККД котельного парку — 82%. Майже не проводиться оновлення ліфтового парку в багатоповерхових будинках, який налічує 86,2 тис. ліфтів. Більше як 20 тис. ліфтів відпрацювали експлуатаційний термін 25 років і потенційно небезпечні. Майже половина вулиць і доріг потребують термінового капітального або поточного ремонту покриття проїжджої частини. Близько 50% сміттєзвалищ вичерпали свою потужність, а майже 90% не відповідають нормам екологічної безпеки [10].

Висновки

- Непослідовна реалізація політики реформування галузі призвела до вичерпання внутрішніх матеріально-технічних та фінансових резервів розвитку ЖКГ в Україні.
- Держава мусить впровадити координальні зміни і подбати про створення конкурентного середовища, такі заходи дадуть можливість здешевити вартість та підвищити якість комунальних послуг, забезпечити прозорість у встановленні тарифів на ці послуги, збільшити джерела їх фінансування, ліквідувати систему пільг та надати реальні гарантії соціально незахищеним прошаркам населення і надати необхідну інформацію про створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Список літератури

1. Семчук Г.М. „Три кити” стратегії комунальної сфери // Міське господарство України. – № 3. – 2006. – С. 24-25.
2. Неврахований фактор // Міське господарство України. – № 3. – 2006. – С. 30.
3. Матвеева Удосконалення тарифного регулювання в житлово-комунальному господарстві // Економіка та держава – 2006. – №10. – С. 61-64.
4. К. Клішар, Л. Федьков Державний Науково – дослідний інститут автоматизованих систем в будівництві (ДНДІАСБ) Київ 2007 www.minjkg.gov.ua; <http://uwtoday.com.ua>.
5. Германія: конкуренція і економія // Міське господарство України. – № 4. – 2006. – С. 36.
6. Данькевич І. Мода на ЖЕКи відмінється // Голос України. – №24. – 2003. – С. 6.
7. А.К. Шидловський, М.П. Ковалка Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття. Київ: Українські енциклопедичні знання, 2001. – 400 с.
8. Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки // Міське господарство України. – № 2. – 2004. – С. 16-18.
9. О. Майстренко Дорожня карта ЖКГ як подолати монополізм та корупцію в галузі <http://www.geocities.com/molod-i>.

Ровенчак Тетяна Гаврилівна – асистент кафедри менеджменту будівництва, охорони праці та безпеки життєдіяльності Вінницького національного технічного університету.