

Фінансова політика житлово-комунальних господарств міст України

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

Головним джерелом фінансування власних, недеlegationованих видаткових функцій місцевих органів влади, пов'язаних з утриманням і розвитком місцевої інфраструктури, є власні доходи у вигляді відсотка плати за землю, місцевих податків і зборів та податку на прибуток комунальних підприємств. Їхня частка становить від 10,7 до 46,5% надходжень (залежно від рівня бюджету), або близько 1,6% ВВП. Зокрема доходи від місцевих податків і зборів становлять 0,8% ВВП. Ці ресурси не в змозі забезпечити потребу галузі ЖКГ у капітальних інвестиціях. Розширення можливостей органів місцевої влади у цій сфері полягає у вирішенні глобальної проблеми надання місцевому самоуправлінню на дійсних і достатніх ресурсів. Можливі варіанти вирішення – запровадження податку на нерухомість і його закріплення за місцевим рівнем і місцевою надбавкою до ставки податку на доходи фізичних осіб. Величезним внутрішнім інвестиційним резервом місцевої влади є використання потенціалу енергозбереження як обмінного товару для залучення зовнішніх інвестицій. Його реалізація практично не потребує додаткових фінансових ресурсів і стримується відсутністю необхідної нормативно-правової бази щодо створення муніципальних систем та економічних стимулів у сфері енергозбереження. Використання місцевих запозичень для фінансування інвестицій обмежено законодавством. Бюджетний кодекс обмежив право здійснення запозичень (крім короткострокових), залишивши його лише за Верховною Радою Автономної Республіки Крим і міськими радами. Зовнішні запозичення можуть здійснювати тільки міські ради міст з чисельністю понад 800 тисяч жителів. Запозичення, крім коротко

строкових, можуть братися лише до бюджету розвитку, а видатки на обслуговування боргу не повинні перевищувати 10 відсотків загального фонду бюджету. Нині досить важко проаналізувати результати таких обмежень і регулювань. Однією з причин цього є те, що Кабінет Міністрів лише 2003 року затвердив Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів, без якого це джерело ресурсів місцевих бюджетів реально розвиватися не могло. Після невдалого випуску Одесою облігацій 1997 року, у 2000-х роках знову активізувався вихід міст на ринок запозичень. Можливість здійснення запозичень реалізував Київ, який у серпні 2003 року випустив єврооблігації на суму 150 млн. доларів США. Євробонди випущено терміном на п'ять років, а їхня дохідність становила 8,75% річних. Запоріжжя здійснює емісію облігацій на 25 млн. грн. Про свої плани залучити кошти через випуск облігацій заявили Харківська та Донецька місцеві ради. Проте в цілому місцеве запозичення на цей момент не відіграє вагомій ролі джерела розвитку для місцевого самоврядування та інструменту політики. Оскільки у середньостроковій перспективі малоімовірно виділення достатніх коштів на розвиток територій за рахунок доходів місцевих бюджетів, такий стан речей становить серйозну проблему. Враховуючи зношеність абсолютної більшості об'єктів інфраструктури комунального господарства, актуальною є необхідність великих капіталовкладень, здійснити які без розвинутого ринку запозичень буде неможливо.

В Україні не використовують інноваційних схем фінансування підприємств житлово-комунального господарства, а саме фінансування через випуск облігацій, залучення коштів під гарантію страхових організацій, забезпечення підприємств технічними засобами на лізинговій основі. Одне з джерел фінансування сектору – позики міжнародних організацій, спрямовані на розвиток і реабілітацію систем водо-, теплопостачання і водовідведення, серед яких:

- проекти Світового банку: позика на підтримку Проекту реабілітації та розширення теплопостачання Севастополя (загальна вартість 21 36,1 млн. доларів США); надання державної гарантії для залучення позики за проектом “Модернізація систем водопостачання та водовідведення Львова” (загальна вартість – 40,8 млн. доларів США); проект енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях Києва (загальна вартість – 30,39 млн. доларів США); реабілітація та розширення центрального теплопостачання Києва (загальна вартість 249 млн. доларів США);
- проекти Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР): реалізація проекту “Програма інвестицій і розвитку системи водопостачання та очищення води Запоріжжя” (загальна вартість 42 млн. доларів США) і план середньострокових заходів ЄБРР у секторі муніципальної та екологічної інфраструктури України.

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

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

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

Серед заходів, які робив уряд для підвищення інвестиційної привабливості галузі, запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності в Харкові, створення спеціальної економічної зони (СЕЗ) “Порт Крим”, що зокрема, передбачає низку пільг для проектів з виробництва та розподілу води. Крім того, закон про функціонування СЕЗ у Шостці визначає як пріоритетну галузь з виробництва та розподілу тепла. Проте згідно з аналізом, проведеним Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, інвестиції в галузі водо та теплопостачання в зазначених СЕЗ практично не надходили. Аналіз ситуації в галузі також свідчить, що податкове навантаження не є тим чинником, що стримує інвесторів. Фінансові та кредитні установи не розглядають комунальну галузь як інвестиційно привабливу через фінансову нестабільність і невизначеність, пов’язану з регулюванням. Відсутність гарантій повернення інвестицій обмежує використання альтернативних механізмів фінансування довгострокових проектів за рахунок випуску облігацій, фінансового лізингу та енергоефективного підряду із залученням виробників обладнання та енергосервісних компаній, а також інвестиційних коштів приватного сектору. Більшість тарифів для населення не тільки не враховують прибуток (інвестиційний складник), а навіть не забезпечують покриття собівартості виробництва та надання комунальних послуг.

Залучення приватного сектору як варіант поліпшення ситуації:

Основний аргумент, який висувають прибічники залучення приватного сектору до галузі, необхідність модернізувати зношене обладнання і забезпечити ефективніше управління підприємством. У виборі державної політики у цій сфері необхідно брати до уваги такі чинники:

- ринки з водо, теплопостачання і водовідведення перебувають у стані природної монополії, тож неспроможні забезпечити належні результати для споживачів без втручання держави;

- оскільки послуги водо,теплопостачання і водовідведення належать до сфер відповідальності місцевих органів влади, залучення приватного інвестора часто потребує попереднього вирішення проблем, пов'язаних з юрисдикцією;
- великі обсяги інфраструктури галузі розміщуються під землею, що ускладнює отримання точної інформації про її стан. Це підвищує вартість підготовки об'єктів до приватизації та збільшує вірогідність конфліктів після передачі об'єктів в управління або володіння приватному сектору;
- з огляду на важливість якості питної води для здоров'я громадян урядовий контроль у цій сфері повинен залишатись і після приватизації у будь-яких її формах. Крім того, підвищення зацікавленості інвесторів у галузі неможливе без:
 - забезпечення прибутковості залучених інвестицій, що також передбачатиме врахування інвестиційного складника під час встановлення тарифів;
 - визначення та чіткого дотримання органами влади обраної політики соціального захисту інвестори повинні бути впевнені, що формування тарифів не зазнаватиме впливів соціально політичної кон'юнктури.

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

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

Вибір оптимальних форм залучення приватного сектору залежить від низки чинників:

- ТЕХНІЧНОГО СТАНУ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА СТАНДАРТІВ ПОСЛУГ, НАДІЙНОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ЦИХ ПИТАНЬ. Відсутність або неточна інформація щодо стану

мереж, людських ресурсів і фінансових показників ускладнює укладання довгострокових контрактів.

- **НАЯВНОГО РЕГУЛЯТОРНОГО СЕРЕДОВИЩА.** Це стосується і загальних законів, що впливають на приватну ініціативу, і галузевого законодавства та спеціальних норм, що визначають ціноутворення в галузі та регулюють стандарти якості. Важливим є також можливість швидкого внесення необхідних змін до законодавства.

- **ПІДТРИМКА АБО СПРОТИВ ПЕВНИХ ГРУП ІНТЕРЕСІВ.** Успіх впровадження тієї чи іншої форми залучення приватного сектору залежить від визначення на початкових етапах потенційних джерел незадоволення різних зацікавлених сторін і пошуку компромісу.

- **ФІНАНСОВОЇ ЖИТТЄЗДАТНОСТЕ ПЛАНОВАНИХ ЗАХОДІВ.** У цьому сенсі найважливішим є питання можливості відшкодування витрат за рахунок тарифів. Чи реально очікувати від приватного сектору підвищення ефективності галузі? Якщо ні, то чи готові споживачі оплачувати вищі тарифи? Якщо це неможливо, то чи можуть різні форми державної підтримки забезпечити захист соціально вразливих груп населення? Аналіз ситуації засвідчує, що політичні міркування переважають над економічною доцільністю у сфері житлово_комунального господарства, тарифи не містять інвестиційного складника, в них не закладається можливість отримання доходу на інвестиції. Крім того, відсутня повна інформація про стан основних фондів у галузі.

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

Список використаної літератури:

1. "Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві" Молодіжний центр перспективних досліджень, К., 2006
2. **Кирик Т.Н.** Краткий курс бизнес-планирования: Учебное пособие для вузов/ Т.Н. Кирик. - Х.: Консум, 2005. - 239 с
3. Гаврилюк Л.І. Економіка України: Навч. посіб. для вивчення економіки.- Житомир: ЖІТІ, 2003
4. Лукашевич В.Н. Соціально – трудові відносини: Навч. посібник. Київ : НІОС, 2005
5. Господарське право // Щербина В.С., К., Юрінком Інтер, 2003
6. Конституція України, К., Українська правнича фундація.-1996