

Наталія ТАРНАВСЬКА, Марія ФІГУРКА

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НИЗЬКОКОНКУРЕНТНИХ РИНКІВ У ТЕПЛОЕНЕРГЕТИЦІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

*Досліджено особливості функціонування низькоконкурентних ринків локальних монополій на прикладі теплоенергетики житлово-комунального господарства України. Запропоновано концептуальну модель удосконалення механізму державного регулювання організаційних змін з урахуванням державних пріоритетів розвитку цієї підгалузі та процесів її демонополізації і децентралізації управління.*

Ключові слова: *житлово-комунальне господарство, теплоенергетика, низькоконкурентний ринок, державне регулювання.*

В умовах розвитку конкурентних відносин в Україні теплоенергетична підгалузь житлово-комунального господарства (ЖКГ) належить до природних монополій, хоча в ній виявлено тенденції розвитку конкуренції. Це зумовлюється відмовою частини населення від централізованого теплопостачання й активізацією обслуговування окремих комунальних теплоенергетичних об'єктів приватними котельнями і тепловими пунктами. Наявність конкурентних ознак на ринках, які, згідно до чинного законодавства, зараховано до категорії природних монополій, зумовлює необхідність удосконалення механізму їх державного регулювання для забезпечення рівних умов функціонування комунальних, приватних й акціонованих теплоенергетичних підприємств із метою дотримання конституційних прав споживачів щодо вчасності, належного рівня якості, доступності та безпеки користування теплопослугами.

Проблемам державного регулювання ринків природних монополій та розвитку конкурентних відносин присвячені праці зарубіжних науковців (М. Даванна, Р. Менн, М. Портер, Л. Рібаков, В. Сідзікаускас, Н. Тачі, К. Требеш, І. Фішер, К. Фрайлінгер, Г. Хемел, Й. Шумпетер) та вітчизняних учених (Ю. Архангельський, О. Костусєв, Ю. Кравченко, В. Кривуцький, К. Крупа, О. Лапко, А. Мельник, Н. Михальчишин, Р. Пустовійт, В. Поворозник, Л. Шалабай, А. Чухно).

Необхідність наукового дослідження низькоконкурентних ринків, у т. ч. й ринку централізованого теплопостачання, зумовлена нинішніми тенденціями розвитку природних монополій в Україні. Сьогодні ринок теплопостачання втрачає свої базові ознаки у статусі природної монополії: попит на послуги підприємств набуває ознак еластичності (підвищення тарифів на опалення і підігрів гарячої води зумовлює відмову частини споживачів від послуг); при цьому втрачається економічна доцільність використання ефекту масштабу й наростає собівартість послуг.

Низькоконкурентний ринок є перехідним між монополією і конкурентним ринком. Перетворення монополістичного ринку на конкурентний (чи навпаки) зумовлюють інституціональні умови, і вагома роль у цьому процесі належить державному регулюванню економіки. Виходячи, з цього, *метою статті* є окреслення дефініції та специфічних ознак низькоконкурентного ринку в досліджуваній підгалузі та

формування напрямів удосконалення механізму управління цим ринком на макрорівні.

Проведені нами дослідження показали, що скорочення обсягів надання послуг централізованого теплопостачання спричинене переходом населення на індивідуальне виробництво тепла, що проявляється у різкому збільшенні обсягів використання природного газу населенням при незначному зменшенні споживання природного газу підприємствами комунальної теплоенергетики у зв'язку з від'єднанням споживачів. Наприклад, у Івано-Франківській області у 2007 р. спостерігався різкий перехід на системи індивідуального опалення через значне подорожчання теплопослуг та незадоволеність споживачів їх якістю. У 2008 р. це призвело до зниження обсягів теплопостачання підприємствами підгалузі в регіоні і, відповідно, падіння обсягів споживання ними природного газу (на 15,5 млн.м<sup>3</sup>). Водночас споживання природного газу населенням зросло на 46,6 млн.м<sup>3</sup>, що втричі перевищило економію підприємств підгалузі (табл. 1). Дослідження показали, що сьогодні централізоване теплопостачання має економічний зміст навіть для теплоенергетичних підприємств ЖКГ, які обслуговують невеликі за чисельністю міста (населення найбільшого в області міста Івано-Франківська становить 218 тис. осіб).

Таблиця 1

**Динаміка споживання природного газу в Івано-Франківській області**

Показники	Роки		
	2006	2007	2008
Споживання природного газу населенням, млн. м <sup>3</sup>	658,1	569,2	615,8
Споживання природного газу теплоенергетичними підприємствами, млн. м <sup>3</sup>	143,3	121,7	106,2

*Примітка:* Розраховано за даними управління ЖКГ Івано-Франківської ОДА.

Водночас можемо констатувати, що мережева структура ринку, складність входження до числа учасників галузевого ринку і висока капіталомісткість виробництва залишаються сталими. Отже, ринок виробництва, передачі та розподілу теплоенергії має властиві ознаки і природної монополії, і конкурентного ринку. Такі ознаки існують і на інших ринках природних монополій (наприклад, електроенергетичному). Неоднорідність результатів господарювання локальних монополій на різних територіях і розвиток конкуренції в підгалузі зумовлюють доцільність введення у науковий обіг дефініції «низькоконкурентний ринок».

Низькоконкурентними ми вважаємо ринки локальних монополій, що набули ознак еластичності і структура яких регламентується державою через варіантний тип управління за критерієм мінімізації трансакційних витрат у межах окремих територіальних одиниць (закріплення монопольних позицій, створення умов для набуття окремих конкурентних ознак, повна демонополізація).

При динамічному розвитку суспільства низькоконкурентний ринок у межах монополії поступово набуває конкурентних ознак внаслідок відмови частини споживачів від пропонованих локальною монополією послуг та їх переорієнтацією на інші джерела їх отримання на конкурентних ринках; при цьому для решти користувачів зростає вартість послуг локальної монополії. У теплоенергетичній підгалузі ЖКГ такими альтернативами є перехід на індивідуальні способи тепловиробництва та обігріву, сучасні технології енерговиробництва (сонячна, вітрова, геотермальна енергія), обслуговування енергооб'єктів приватними компаніями тощо.

Здійснення ефективної господарської діяльності в умовах низькоконкурентного ринку вимагає від підприємств, які функціонують на ньому, якісного і доступного обслуговування користувачів, що слугує гарантією виживання таких підприємств при формуванні у споживача можливості альтернативного задоволення потреб. Низька якість обслуговування та зменшення кількості споживачів призведуть до підвищення рівня втрат, особливо у сфері централізованого теплопостачання і, відповідно, до зростання вартості таких послуг та подальшого падіння попиту.

У цьому контексті варто погодитись із висновками В. В. Кривуцького [1], який доводить, що прибуткова діяльність природного монополіста зумовлює зменшення попиту на його продукцію, оскільки підвищення цін змушує споживача обирати інші альтернативи отримання дешевшого тепла, зокрема – економне споживання тепла, перехід на автономне опалення, альтернативні технології виробництва тепла (відновлювальні джерела енергії й когенерація). Зменшення попиту на послуги природних монополістів закономірно призводить до накопичення збитків таких підприємств. Водночас це зумовлює необхідність державного субвенціювання природного монополіста, хоча збільшення дотацій зменшує зацікавленість суб'єктів господарювання у результатах діяльності. Проведені нами дослідження дають підстави стверджувати, що державне субвенціювання не завжди є обґрунтованим. Зокрема, державне дотування збиткової діяльності природних монополістів доцільно застосовувати для досягнення ефекту масштабу та забезпечення суспільної економії, а не прибутковості окремих підприємств. Водночас дотування, як важіль державного регулювання природних монополій, постійно зазнає критики у більшості країн світу і є одним з чинників неефективного управління, корупції й нарощування суспільних витрат [2].

Наші дослідження дозволяють стверджувати, що державне регулювання теплоенергетики ЖКГ України доцільно здійснювати за такими основними напрямками: впровадження інновацій, у т. ч. для ресурсозбереження; активізація процесів демонополізації ринку теплопослуг; забезпечення стабільного й беззбиткового функціонування підприємств підгалузі; приведення норм функціонування у відповідність до загальноєвропейських; удосконалення тарифоутворення та соціальний захист малозабезпеченого населення. Успішна реалізація заходів державної політики в межах означених напрямів потребує стимулювання організаційних змін окремих суб'єктів господарювання.

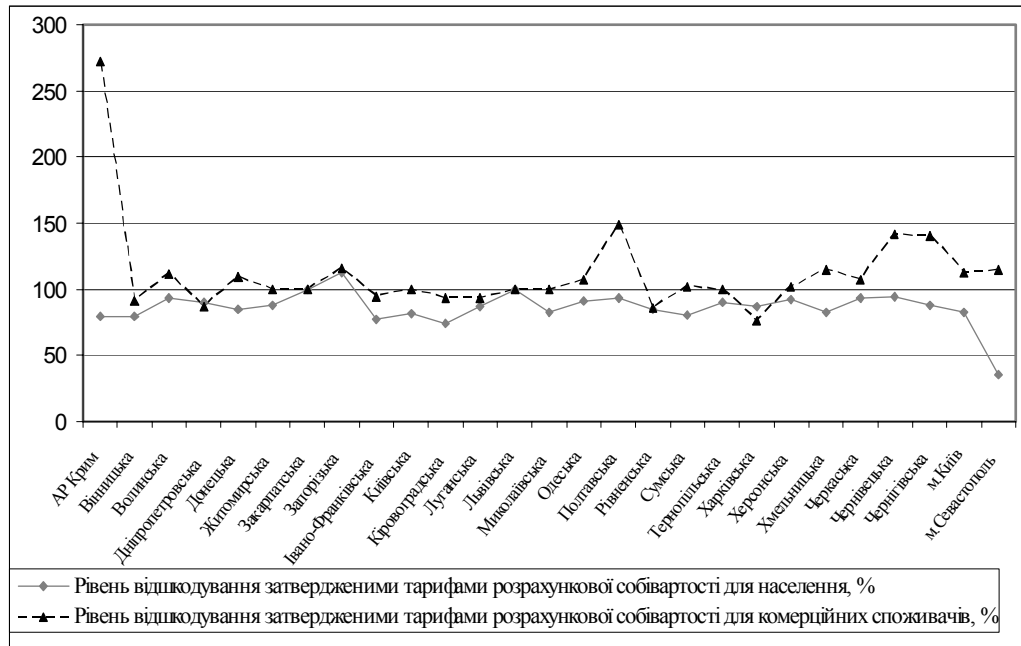
Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», державна політика у сфері житлово-комунальних послуг, у т. ч. щодо постачання теплової енергії й гарячої води, має базуватися на принципах раціонального використання ресурсів, розвитку конкуренції в підгалузі, гарантування доступності та якості послуг згідно з визначеними нормами і стандартами у різних населених пунктах, досягнення самофінансування підгалузі, регулювання тарифоутворення й соціального захисту малозабезпеченого населення [3]. З огляду на складність розв'язання окресленої проблематики, комунальним підприємствам доцільно враховувати успішний зарубіжний досвід та рекомендації експертів у цій сфері. Зокрема, німецькою консалтинговою групою при Уряді України у 2006 р. було визначено такі першочергові заходи у сфері реформування комунального господарства [4]:

- стимулювання конкурентного середовища за допомогою використання різних схем приватної участі в управлінні та діяльності підприємств (контракти на управління, лізинг, концесія);
- удосконалення тарифної політики через передачу незалежним регуляторним органам права встановлювати тарифи;

- стимулювання інвестицій і відновлення потужностей через створення позичкового фонду, який надаватиме пільгові кредити комунальним підприємствам;
- формування політики соціального захисту.

Запропоновані заходи є актуальними для розвитку теплоенергетики ЖКГ України, однак за умови хронічної нестачі коштів у державному та місцевих бюджетах реалізація інвестиційних проектів, практично, не здійснюється. Коштів, які виділяються під програми регіонального технічного оновлення й реконструкції підприємств теплоенергетики, недостатньо для кардинальних зрушень у підгалузі. З іншого боку, важливою проблемою залишається відсутність економічної зацікавленості комунальних підприємств, що функціонують на низькоконкурентному ринку, у підвищенні ефективності діяльності.

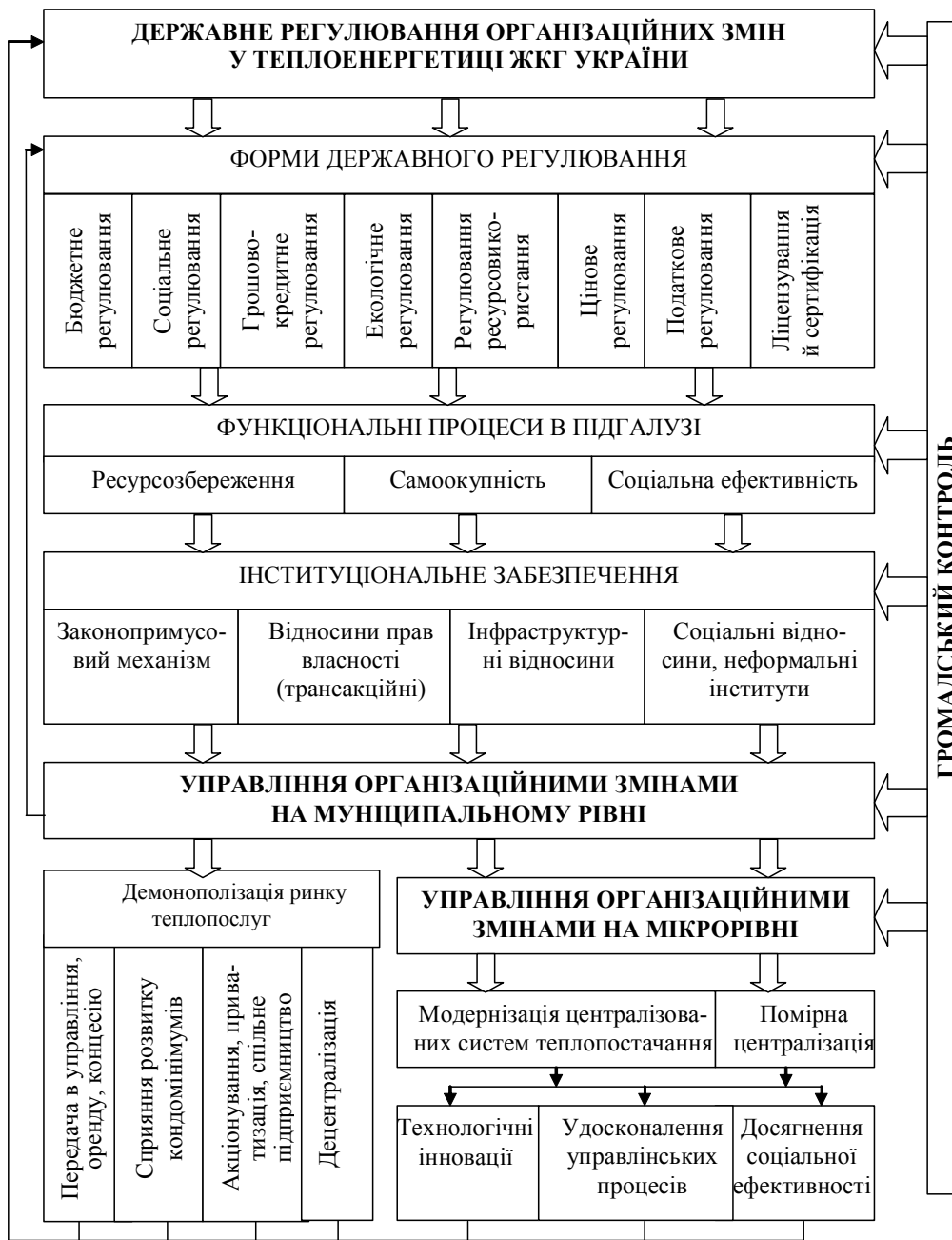
Проблема існування низькоконкурентних ринків в Україні має значні соціальні наслідки, оскільки зниження попиту на продукцію і послуги на них спостерігається з боку найбільш фінансово стійких користувачів – фізичних та юридичних осіб. Решта споживачів змушена покривати вищий рівень втрат, закладених у тарифі на такі послуги, що знижує доходність суспільства, особливо незабезпеченого прошарку населення, й зменшує прибутковність комерційних підприємств, які залишаються користувачами таких послуг (рис. 1).



**Рис. 1. Покриття тарифами собівартості виробництва теплоенергії в регіонах України у 2008 р.\***

Примітка: Розраховано за даними Міністерства з питань ЖКГ України.

З огляду на зазначене вважаємо, що удосконалення механізму державного регулювання низькоконкурентних ринків має базуватися на визначенні суспільної корисності представленої на них продукції (послуг) порівняно з розмірами необхідних для забезпечення реалізації державних пріоритетів дотацій у розрізі окремих підприємств підгалузі та витрат додатково залучених ресурсів (наприклад, природного газу при переході на індивідуальне опалення), потреби в субсидіях тощо. Концептуальну модель такого механізму подано на рис. 2.



**Рис. 2. Концептуальна модель удосконалення механізму державного регулювання організаційних змін у теплоенергетиці ЖКГ України\***

Примітка: Розроблено авторами.

Процес моделювання державного регулювання комунальної теплоенергетики передбачає формування моделей підтримки рішень на макрорівні, які приймаються щодо трансформації різних аспектів функціонування підприємств підгалузі.

Розроблення таких моделей має здійснюватися на трьох рівнях: загальнодержавне управління, муніципальне управління (на рівні окремих територіальних громад), управління на рівні окремих підприємств.

Основним чинником неефективної державної політики у сфері надання теплопослуг, як показали наші дослідження, є ігнорування особливостей господарських процесів окремих теплоенергетичних об'єктів. Проведення організаційних змін у підгалузі вимагає державного субсидування на рівні окремих організацій, і розміри державних субсидій повинні визначатися їх економічною доцільністю. Це пояснюється дією конкурентних сил на ринку комунальної теплоенергетики (можливість переходу на індивідуальне тепlopостачання, помірно-централізоване тепlopостачання, надання супутних послуг комерційного характеру теплоенергетичними підприємствами).

Акцентування уваги на необхідності розвитку конкурентних відносин у сфері тепlopостачання обґрунтовується нами результатами моніторингу нинішньої ситуації у підгалузі: висока вартість і низька якість послуг, наростання збитковості, потреба у значних фінансових ресурсах для технічного переозброєння й інноваційного розвитку, з одного боку, і обмежені фінансові можливості підприємств-надавачів послуг тепlopостачання, інвестиційна непривабливість підгалузі й відсутність державної підтримки – з іншого.

Для комунальних підприємств до сьогодні не прийнятий закон «Про концесію» й не створено умов для залучення інвестицій у підгалузь, тому за нинішніх умов єдиним можливим способом забезпечення споживача якісними послугами тепlopостачання є створення умов для входження на ринок інших суб'єктів господарювання (приватних, акціонованих котелень, ТЕЦ, а також організацій, які виробляють, встановлюють і обслуговують системи генерування й розподілу теплоенергії). Тому найбільш прийнятним способом підвищення ефективності процесів реформування підгалузі ми вважаємо створення умов для інноваційного розвитку через оптимізацію схем централізованого тепlopостачання, зокрема відмову від державного дотування економічно недоцільних комунальних об'єктів (перехід на помірно централізовані й децентралізовані схеми тепlopостачання) та полегшення умов для входження на ринок суб'єктам господарювання з іншими формами тепlopостачання.

Відповідно до чинного законодавства, комунальна власність не є складовою державної власності, а, згідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є окремою самостійною категорією на рівні з державною, приватною та колективною власністю, що має бути базовим положенням при державному регулюванні організаційних змін в комунальній теплоенергетиці. Відповідно до статті 60 згаданого Закону, первинними суб'єктами комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ і міст, тому цілком логічним є висновок, що право приймати рішення щодо комунальних об'єктів районними та обласними радами повинно мати похідний характер від рішень саме територіальних громад. З огляду на це, вважаємо за доцільне передати право прийняття рішень щодо ступеня демонополізації локального теплоенергетичного ринку, а, отже, й визначення напрямів розвитку низькоконкурентного ринку, муніципальним органам влади. Передача державою важелів керівництва комунальною власністю територіальним громадам, представленим у правовому полі різними формами громадських об'єднань, дозволить активізувати економічні важелі впливу на організаційні зміни в підгалузі, зокрема її демонополізацію, та економічно зацікавити в результатах роботи керівництво теплоенергетичних підприємств ЖКГ.



Згідно до постанови Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3757- XII, пріоритетними засобами демонополізації економіки є децентралізація управління, зниження бар'єрів, які обмежують вступ суб'єктів господарювання на існуючі ринки, стимулювання вступу на монополізовані ринки нових суб'єктів, поділ державних монопольних утворень, ліквідація державних організаційних структур монопольного типу. У світлі окреслених у постанові ВРУ «Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції» від 21 грудня 1993 року № 3757- XII пріоритетних способів демонополізації економіки нами обґрунтовано доцільність переходу на децентралізовані схеми теплопостачання на окремих територіях, де є економічно недоцільним збереження централізованого теплопостачання, а також переходу на помірно централізовані схеми теплопостачання, якщо для цього є економічні умови. Такі заходи сприятимуть розвитку конкурентних відносин, у т. ч. зниженню (усуненню) бар'єрів для вступу інших суб'єктів господарювання на ринок теплопостачання.

Поділ монопольних утворень у нинішніх умовах гальмується неприйняттям закону «Про концесію», що унеможливує передачу комунальних об'єктів в управління, оренду, концесію, тоді як проблема ліквідації державних організаційних структур монопольного типу на ринку теплопостачання нині є вирішеною, оскільки теплоенергетичні суб'єкти господарювання перебувають переважно у комунальній власності, яка, згідно до чинного законодавства, відокремлена від державної.

У запропонованій концептуальній моделі передбачено нові підходи до бюджетного дотування теплоенергетичних підприємств ЖКГ і тарифоутворення на їх послуги, які також сприятимуть розвитку конкуренції на ринку теплопостачання. З метою підвищення ефективності бюджетної політики в межах макроекономічного регулювання підгалузі нами рекомендується збільшувати спрямування коштів цільових фондів (державних субвенцій) до регіонів, де потенційний попит перевищує можливості теплопостачання, оскільки тут виникає потреба в інвестуванні нарощування потужностей. Збільшення обсягів надання послуг окупиться за рахунок більших обсягів споживання та додаткових приєднань споживачів.

Для регіонів, де спостерігається зменшення попиту на послуги централізованого теплопостачання, рекомендуємо скоротити частку субвенцій, оскільки існує ризик невідшкодування коштів інвесторів. У цій ситуації необхідно активізувати процеси децентралізації систем опалення, а альтернативними варіантами такої децентралізації є: перехід на індивідуальне опалення, встановлення дахових котелень, будівництво міні-котелень.

Регіонам із коливаннями попиту в межах 25 % необхідно рекомендувати оптимізацію схем теплопостачання через перехід на помірно централізовані. У стратегічних планах і проектах розвитку таких регіонів мають бути відображені плани будівництва міні-котелень, прибудинкових теплових пунктів, дахових котелень тощо. Згідно до результатів проведеного нами моніторингу динаміки обсягів реалізації теплослуг в регіональному розрізі, поглиблення децентралізації теплопостачання є першочерговим у Закарпатській, Київській, Луганській, Херсонській, Черкаській областях, а розширення державного субвенціювання потребують Запорізька, Львівська, Миколаївська області. Уточнювати обсяги субвенціювання необхідно згідно планів заходів окремих теплоенергетичних підприємств (виходячи з перелічених критеріїв щодо розширення чи обмеження державного бюджетного сприяння).

Особливої уваги потребує цінова політика як базовий інструмент державного регулювання на ринку локальних монополій. У досліджуваній підгалузі державне цінове

регулювання сьогодні зводиться до розроблення методик розрахунку й структури різних видів тарифів, встановлення цін на природний газ, сертифікації, квотування окремих видів діяльності та коригування механізму взаєморозрахунків між учасниками ринку.

Ціни (тарифи) на послуги з постачання гарячої води і централізованого опалення, згідно із законом «Про житлово-комунальні послуги», затверджують органи місцевого самоврядування на відповідній території [3]. Методики формування тарифів на продукцію теплоенергетичних організацій ЖКГ допускають можливість економічно необґрунтованого їх завищення і не стимулюють зростання ефективності управління, оскільки ціноутворення базується переважно на граничних витратах.

Окремою проблемою тарифної політики в Україні є значне переохресне субсидування послуг теплоенергетичних підприємств ЖКГ, яке, згідно з оцінками зарубіжних і вітчизняних науковців [5], негативно впливає на економічний та суспільний розвиток. Недоліки переохресного субсидування чітко виявляються на монопольних ринках, у т. ч. в комунальній теплоенергетиці. Підвищення тарифів на теплослуги для комерційних споживачів зменшує їх прибутковість і послаблює конкурентні позиції, а зарахування тарифу до собівартості продукції промислових суб'єктів призводить до падіння купівельної спроможності населення і суспільного добробуту. Застосування заниженого тарифу для населення також має неоднозначні наслідки, оскільки для соціально незахищеної частини населення ситуація є стабільною (за рахунок субсидій), а населення з високим рівнем доходу втрачає стимули для ощадливого теплоспоживання. За оцінками експертів, подальше застосування переохресного субсидування спричинить зростання тарифів для комерційних споживачів на 56–58 % [6], що негативно вплине на динаміку макроекономічних показників.

Вибір виду тарифу, структури і розміру переохресного субсидування належить до компетенції місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, які мають право тимчасово визначати норми споживання, параметри якості та режими тепlopостачання з урахуванням технічних можливостей підприємств, кліматичних та інших місцевих умов.

Проведені нами дослідження також показали, що в умовах економічної нестабільності одним з пріоритетних завдань розвитку підгалузі є розширення можливостей залучення теплоенергетичними підприємствами приватного капіталу. Неузгодженість механізмів державної інституціональної та законодавчої підтримки участі приватного капіталу в організаційних змінах підгалузі посилює її інвестиційну непривабливість.

Отже, виявлення тенденцій трансформації окремих галузей (підгалузей) економіки, зокрема розвиток конкурентних ознак на ринках комунальної теплоенергетики, зумовило доцільність введення дефініції «низькоконкурентний ринок» в обґрунтування необхідності удосконалення механізму державного регулювання організаційних змін на ринку природних монополій. Формування ряду конкурентних ознак на ринку теплослуг зумовлює зміну пріоритетів державного регулювання підгалузі на користь суспільно значущих, що потребує першочергового удосконалення тарифної політики, механізму ресурсозбереження, бюджетного субсидування підгалузі, соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, удосконалення нормативно-правового забезпечення рівних умов присутності на ринку усім зацікавленим суб'єктам господарювання при регулюванні коливань трансакційних витрат з метою їх мінімізації.

Виявлення і систематизація важелів управління підгалуззю дозволили побудувати



концептуальну модель удосконалення механізму державного регулювання організаційних змін у теплоенергетиці ЖКГ, в якій диференційовано базові елементи перетворень для різних рівнів управління. Зокрема, державне регулювання організаційних змін у підгалузі при використанні прямих економічних методів повинно ґрунтуватися на урахуванні особливостей середовища змін окремих теплоенергетичних підприємств та властивостей муніципального ринку теплопослуг. Збільшення державного дотування змін для окремих підприємств підгалузі є економічно доцільним за наявності сталої динаміки попиту на теплопослуги та перспективи збільшення приєднаного навантаження, що підтверджено відповідними стратегічними планами управління змінами підприємств підгалузі. Відповідно, зменшення субвенцій, при бюджетному регулюванні змін, сприятиме поглибленню демонополізації ринку та підвищенню параметрів якості теплопослуг у межах окремих населених пунктів. Крім того, розвиток низькоконкурентних ринків у досліджуваній підгалузі зумовлює необхідність удосконалення тарифної політики на послуги централізованого теплопостачання через введення двоставкових тарифів та включення до тарифу інвестиційної складової.

#### **Література**

1. Кривуцький В. В. *Державне регулювання діяльності природних монополій: дис. ... кандидата екон. наук : 08.02.03 / Кривуцький Володимир Васильович. – Львів, 2005. – 185 с.*
2. Сідзікаускас В. *Проблеми ціноутворення у сфері комунальних послуг Литви : навч. посіб. / В. Сідзікаускас ; [за наук. ред. Б. Лессера та І. Розпутенка]. – К.: КІС, 2004. – 102 с.*
3. *Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 20.04.2000 із змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – С. 5–12.*
4. Кучеренко О. *Опалювальний сезон проведено стабільно. Але до наступного доведеться «готувати санчата влітку» [Електронний ресурс] / О. Кучеренко. – Режим доступу : <http://www.minjkg.gov.ua>.*
5. Шалабай Л. П. *Стратегічні засади розвитку регіональної теплоенергетики : дис. ... кандидата екон. наук : 08.10.01 / Шалабай Леонід Петрович. – Львів, 2004. – 208 с.*
6. Костусєв О. *Конкурентне середовище в Україні: стан і тенденції розвитку / О. Костусєв, М. Пугачова // Конкуренція. – 2007. – № 4. – С. 19–25.*

Редакція отримала матеріал 19 травня 2010 р.