



УДК 711.8:336.531.2

Алексєєнко Д.Д.

РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ ШЛЯХОМ ЗАЛУЧЕННЯ КАПІТАЛУ ПРИВАТНИХ ІНВЕСТОРІВ

Розглянуто проблеми та стан комунального сектору України. Обґрунтовано необхідність залучення інвестицій; розглянуто механізми залучення інвестицій та участі інвестиційного капіталу.

The problems and state of the communal sector of Ukraine are studied. The necessity to attract investment is justified. The ways of investment attraction and investors participation are considered.

В умовах трансформації економіки України активно відбуваються процеси реструктуризації і роздержавлення підприємств у галузях електроенергетики, зв'язку та житлово-комунального господарства. Невід'ємною складовою реформування житлово-комунального сектору є активне делегування органам місцевої влади функцій управління та регулювання.

Питанням функціонування суспільного сектору економіки приділялась увага таких відомих зарубіжних та вітчизняних економістів як Аткинсон Е.Б., Стігліц Дж.Е., Ерроу К. Дж., Осадча І.М., Демидова Л.С., Серегіна С.Ф.

Однак, слід зазначити, що досить багато питань щодо досягнення збалансованого задоволення інтересів як споживачів послуг, що надаються підприємствами комунального сектору, так і самих підприємств залишаються недостатньо вирішеними і набувають особливої актуальності в умовах суспільних трансформацій.

Метою даної статті є дослідження можливості залучення приватного сектору, що має сприяти підвищенню ефективності галузі та надходженню інвестиційних ресурсів, а також визначення проблем, що унеможливають присутність приватного сектору у галузі, причини виникнення цих проблем та механізми уникнення деяких проблемних ситуацій.

Взагалі, світовий досвід реформування інфраструктурних галузей базується на наступних блоках заходів: 1) реструктуризація підприємств; 2) корпоратизація; 3) запровадження державного регулювання; 4) залучення приватного сектору [1]. Згідно світової практики, участь приватного сектору в управлінні підприємствами водопровідно-каналізаційної інфраструктури становить: у Німеччині – 4%, Франції – 80%, Великобританії – 88% (у Англії – 100%), у США – 15% [2].

За станом на теперішній час, перший етап реформування в Україні фактично завершено. Більшість державних підприємств теплоенергетики та водопровідно-каналізаційного господарства передано до комунальної власності, функції фінансування, управління та ціноутворення в галузі виконуються місцевими органами влади. Втілення інших етапів реформи сповільнилося: провадження ринкових відносин і реформування державної регуляторної політики загальмувалося.

За відсутності цілісної регуляторної політики відкладається масштабне залучення приватного сектору до управління та володіння майном, а регіональні ініціативи гальмуються. Як наслідок, відбувається погіршення фінансового стану підприємств та якості наданих послуг.

Законом “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки” передбачено залучення приватного сектору, зокрема на умовах оренди та концесії [3].

Очікуване надходження приватних інвестицій і впровадження ефективнішого управління підприємствами має сприяти досягненню визначених програмою цілей реформування галузі.

Проте, як свідчить світовий досвід, саме через нехтування впровадженням ефективної і прозорої регуляторної системи основної мети приватизації інфраструктурних об'єктів не досягнуто. Через відсутність нормативно-правової бази, недостатній професіоналізм, упередженість або непрозорість регуляторних процесів не створено умов, за яких приватні підприємства були б зацікавлені розширювати доступність та якість послуг, збільшувати ефективність діяльності або здійснювати капітальні інвестиції в модернізацію основних фондів підприємств комунального сектору. У деяких випадках уряд був змушений націоналізувати приватизовані підприємства або розірвати контракти про надання підприємств у концесію.

Позитивний ефект від залучення приватного капіталу може бути досягнений тільки за наявності чітких та прозорих «правил гри». Регуляторна система повинна визначати правила гри на ринку, що зменшують ризики входження на ринок для приватного інвестора та, відповідно, вартість капіталу. Затверджені та контрольовані регулятором правила та процедури провадження діяльності повинні запобігати проявам корупції і політично мотивованим втручанням влади в діяльність підприємств. Зі збільшенням ролі приватного сектору у володінні або управлінні підприємствами, що надають життєво важливі послуги, державне регулювання повинне забезпечувати захист інтересів населення.

Головні регуляторні функції – регулювання ціни, якості послуг і захист інтересів споживачів. Як було зазначено вище, більшість функцій регулювання покладено на органи місцевого самоврядування, що неминухо стає причиною виникнення ситуації конфлікту інтересів, коли один регуляторний орган захищає інтереси як виробника, так і споживача послуг одночасно.

На жаль, на теперішній час сама галузь знаходиться у важкому стані.

Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (ЄБРР) кожен рік проводить оцінку транзитивних процесів у країнах СНД. Одним з показників, що характеризують процеси переходу до ринкової економіки, є реформування інфраструктури країни, що, згідно методики ЄБРР базується на динаміці розвитку п'яти галузей: електроенергетики, залізничного транспорту, мережі автомобільних шляхів, телекомунікацій та водопровідно-комунального господарства. Кожна галузь оцінюється окремо, з використанням показників, що демонструють ступінь упровадження госпрозрахунків, масштаби тарифної реформи, якість нормативно-правової бази та роль приватного сектору. Згідно доповіді ЄБРР про транзитивний процес у країнах СНД та показники цього процесу за 2006 рік, величина загального показника інфраструктурних реформ в Україні становить 2 (максимальне значення - 5), причому аналогічний показник для галузі водопровідно-каналізаційного господарства становить 1,7 для 2006 року, і залишається незмінним вже протягом 8 років. Наведемо деякі характеристики коефіцієнта інфраструктурних реформ: помірна децентралізація, зроблені перші кроки на шляху упровадження госпрозрахунків;

відповідні послуги надаються підприємствами муніципальної власності, наявні нормативні документи щодо формування тарифів та якості послуг, що надаються, але згадані документи знаходяться у розпорядженні державних установ; почався рух в сторону відмови від перехресного субсидювання; участь приватного сектору лімітована наданням непрофільних послуг [4].

Основні фонди галузі водо-, теплопостачання і водовідведення потребують реконструкції та відновлення, що можливо шляхом перегляду поточної інвестиційної політики. А саме, більшість водопровідних очисних споруд збудовано понад 20–60 років за застарілими будівельними нормами. Технологічна схема водоочищення на діючих очисних спорудах водопостачання, що забирають воду з відкритих водойм не в змозі забезпечити необхідну якість води.

Надмірна централізація теплопостачання та експлуатація низькоефективного й фізично зношеного обладнання котелень, теплових пунктів і мереж призводять до чималих втрат виробленої теплової енергії, зниження надійності теплопостачання. Внаслідок частих аварій і великих обсягів ремонтних робіт підприємства теплопостачання зазнають суттєвих збитків.

Капітальний ремонт, реконструкція та розвиток, відновлення та модернізація зношеного обладнання, трубопроводів, впровадження нових технологій, наприклад очищення та знезараження питної води, що є вкрай необхідним, враховуючи поточний рівень її якості, не можуть бути забезпечені шляхом застосування існуючої нормативно-правової бази щодо порядку відшкодування витрат підприємств водопровідно-каналізаційного господарства та теплопостачання. Згідно з оцінками, на реконструкцію аварійних об'єктів у цілому до 2010 року необхідно 50 млрд. грн [1].

Існують наступні джерела здійснення капітальних інвестицій в галузі водо-, теплопостачання і водовідведення, а саме: кошти місцевих бюджетів, власні кошти підприємств, залучені інвестиції. Інвестиції в основний капітал за рахунок кожного із зазначених джерел стримуються невизначеністю законодавчої бази та недосконалістю тарифного регулювання. Далі послідовно розглянемо кожне джерело капітальних інвестицій.

Традиційними джерелами фінансування капітальних інвестицій у галузь є кошти місцевих бюджетів і власні кошти підприємств [5]. Однак, сьогодні підприємства галузі неспроможні за власні кошти профінансувати програму комплексного технічного переобладнання, фінансуються тільки поточні ремонти. Місцеві бюджети не володіють достатніми ресурсами для забезпечення потреб галузі в інвестиціях.

Для того, щоб інвестувати кошти з бюджетів міст у житлово-комунальне господарство необхідно приймати відповідні рішення міських рад. Аналіз у розрізі окремих міст свідчить, що обсяги цих інвестицій вкрай низькі. Головні причини цього:

- обмеженість власних ресурсів місцевого самоврядування;
- нерозвинена практика місцевих запозичень;
- відсутність економічних стимулів.

Основну частку інвестицій в основні фонди в галузі здійснюють саме за рахунок коштів підприємств житлово-комунального комплексу, незважаючи на обмеженість вищезазначених ресурсів. Більшість підприємств житлово-комунального комплексу України є низькорентабельними, або збитковими, відповідно причини нестачі ресурсів для капітальних інвестицій наступні:

- низька ефективність використання наявних ресурсів;
- великі обсяги неплатежів за спожиті послуги;

- рівень тарифів на комунальні послуги не враховує всіх економічно обґрунтованих витрат;

- місцеві бюджети не розраховуються за пільги, надані малозабезпеченим громадянам.

Сторонні інвестори галузь вважають інвестиційно непривабливою через низку ризиків для потенційних інвесторів: поточна тарифна політика місцевих органів влади орієнтована лише на соціальний захист населення. Більшість тарифів для населення не тільки не враховують прибуток (інвестиційну складову), а навіть не забезпечують покриття собівартості виробництва та надання комунальних послуг. Тому планування рівня прибутковості галузі, що потребує великих фіксованих інвестицій, ускладнено.

Аналіз ситуації в галузі також свідчить, що податкове навантаження не є тим чинником, що стримує приватний сектор. Фінансова нестабільність та регуляторні ризики є ключовими факторами для фінансових та кредитних установ, що оцінюють галузь як економічно непривабливу. 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.

Залучення приватного сектору, як варіант поліпшення ситуації, має широкий потенціал [6]. Розглядаючи вищезазначену альтернативу, потрібно враховувати наступні 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.

Теоритично, існують наступні форми участі приватного сектора у підприємствах галузі:

1. Підряд – це, зазвичай, короткострокова угода, де підрядник прямо не відповідає за надання послуг, проте зобов'язаний виконувати накладені на нього вузько визначені завдання.

2. Контракт на управління підприємством – за змістом завдань подібний до підряду, але оплата послуг підрядника залежить від показників його роботи. (Вищеописана практика була застосована в Аммані, Тринідад і Тобаго).

3. Оренда - партнер з приватного сектору бере на себе ризики, пов'язані з наданням послуг, включаючи відповідальність за управління інфраструктурою та її утримання, однак не відповідає за фінансування інвестицій. (Одним з найілюстративніших прикладів реалізації подібних контрактів є проект, що триває з 1992 року у місті Гданськ, Польща. Запланований термін реалізації проекту – 30 років. В рамках цього проекту був заключений контракт між місцевим муніципалітетом та спільним підприємством Saur Neptun Gdansk (SNG), що знаходиться у власності французької компанії Saur International (51 відсоток)

та міста Гданськ (49 відсотків) Результатом реалізації проекту на теперішній час є диверсифікація послуг компанії, збільшення географічної території охопту користувачів та підвищення тарифів .

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 (будівництво – управління – передача державі) та ROT (реконструкція – управління – передача державі). Прикладом подібного контракту є проект, що реалізується з 2000 року у м. Софія, Болгарія. Планований термін реалізації проекту – 35 років.

5. BOO (будівництво – володіння – управління). 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. Вищеописана практика була застосована при у Лондоні (Великобританія), Сантьяго (Бразилія) [7, 8, 9].

Ступінь залучення приватного сектору визначає форму його участі. Вибір оптимальних форм залучення приватного сектору залежить від низки чинників, а саме:

- 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.

- законодавчої бази. 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.

- підтримки або спротиву 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 життєздатності планованих заходів. У зв'язку з цим, найважливішим є питання можливості відшкодування витрат за рахунок тарифів [10].

Отже, на теперішній час залучення приватного сектору є одним з механізмів підвищення ефективності галузі водо-, тепlopостачання та водовідведення. У країні існують умови для запровадження лише простих форм залучення приватного сектору, таких як підряд і контракт на управління, ці форми не дають змоги вирішити проблему капітальних інвестицій. Крім того, підвищення зацікавленості приватних інвесторів у галузі неможливе без забезпечення прибутковості залучених інвестицій, що також передбачатиме врахування інвестиційної складової 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. Потенціальні вигоди споживачам та державному сектору могло б дати впровадження складніших варіантів участі приватного сектору.

Література

1. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України. - Аналітична доповідь до проекту "Програма розробки політики/ Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України".- Open Society Institute Local Government and Public Service Reform Initiative. - Міжнародний центр перспективних досліджень, 2005. – С. 5-33.
2. Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector. – OECD, April 2003. – www.oecd.org/publications/Pol_brief.
3. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки». – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 46, ст.512.
4. Доклад о процессе перехода за 2006 год. Процесс перехода и показатели стран СНГ. – ЕБРР, 2006. – С. 102-108.

INDUSTRIAL ECONOMICS

5. Гірняк В. // Джерела конституційно-правового регулювання комунальної власності в Україні. – www.lawyer.org.ua.
6. Penelope J. Brook Cowen. The Private Sector in Water and Sanitation – How to Get Started?// The Private Sector in Infrastructure, World Bank Group, 1997. – <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/126brook.pdf>.
7. Michael Noel, W. Jan Brzeski. Mobilizing Private Finance for local Infrastructure in Europe and Central Asia. An Alternative Public Private Partnership Framework. – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006. – С.1-11.
8. Private sector participation in municipal water services in Central and Eastern Europe and Central Asia, Conference proceedings, 10-11 April 2002, Available at www.oecd.org/env/eap.
9. Approaches to Private Participation in Water Services. – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006. – С. 15-20.
10. Indicators 2nd edition Water and Wastewater Utilities. – TWUWS, May 1996. – С. 22-34.

Рекомендовано до публікації
д.е.н.,проф. Петруню Ю.Є. 24.06.07

Надійшла до редакції
17.06.07