

БЮДЖЕТНІ ТА ПОДАТКОВІ ВАЖЕЛІ ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено проблеми житлово-комунального господарства, особливості механізмів енергозбереження житлово-комунальної інфраструктури, бюджетні та податкові стимули розвитку житлово-комунального господарства.

Ключові слова: податкова політика, бюджетна політика, фінансове оздоровлення, енергозбереження, комунальне господарство, підприємство, житлово-комунальні послуги.

I. Вступ

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) – це галузь народного господарства, результати фінансово-господарської діяльності якої значною мірою визначають соціально-економічні показники розвитку суспільства. Тому в сучасних умовах реформування економіки забезпечення ефективного функціонування та фінансового оздоровлення ЖКГ має бути одним з основних аспектів трансформації національної економіки.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити механізми фінансування житлово-комунального господарства України.

III. Результати

Теоретичні та прикладні аспекти державної політики у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального господарства досліджено у наукових працях багатьох учених-економістів і практиків. Вагомий внесок у розвиток цієї проблематики зробили Б. Данилишин, В. Дорофійко, Т. Качала, С. Корнійчук, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, О. Рибалко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч та ін. Проблемами розвитку і реформування ЖКГ займається багато науковців і практиків, зокрема І. Галиця, С. Дзезик, В. Кучеренко, В. Ніколаєв, Т. Рибалка, О. Харламова, Л. Чернишова.

Сьогодні не виникає жодного сумніву, що житлово-комунальний сектор в Україні перебуває у кризовому стані: це виражається у збитковому характері виробництва протягом тривалого часу (питома вага підприємств ЖКГ, які зазнали збитків, становить останні 10 років близько 50%, збитки галузі на 1 січня 2005 р. становили близько 830 млн грн); зношеності основних фондів, за деякими оцінками, – від 65 до 70%. Протягом 2000–2011 рр. темпи зростання обсягів виробництва (наданих послуг) у галузі були у чотири рази нижчі, ніж у промисловості, темпи зростання інвестицій, заробітної плати та про-

дуктивності праці удвічі нижчі, ніж у народному господарству в цілому.

Незадовільний фінансовий стан підприємств ЖКГ не дає змоги модернізувати систему і забезпечити населення якісними послугами. Державне регулювання діяльності підприємств ЖКГ позбавляє їх можливості приймати самостійні рішення щодо ключових питань з реформування й фінансового оздоровлення галузі.

Усе це підтверджує, що ЖКГ потребує проведення термінових заходів щодо його реформування, фінансового оздоровлення як на національному, так і на місцевому рівнях [1, с. 75].

ЖКГ сьогодні є найменш ринковим, найбільш закритим і корумпованим [2]. Нарешті, ці проблеми почали розуміти і на державному рівні, проте реальні механізми виходу підприємств ЖКГ з кризи не задіяні до цього часу. Недарма колишній Президент України Л. Кучма вважав, що “проблеми житлово-комунального сектора сьогодні реально загрожують національній безпеці” [3].

Разом з тим, в умовах формування в державі соціально орієнтованої ринкової економіки теоретичні та прикладні аспекти реформування і фінансування ЖКГ потребують подальшого опрацювання. Це зумовило необхідність дослідження фінансово-економічних аспектів реформування ЖКГ, а також обґрунтування принципів та напрямів фінансового забезпечення і стійкого розвитку цієї галузі.

Останнє десятиріччя інфраструктурні галузі в Україні перебувають на етапі трансформації та реформування. З переходом до засад ринкової економіки активно продовжує відбуватися реструктуризація підприємств ЖКГ. Серед основоположних цілей започаткованих реформ ЖКГ – фінансове оздоровлення підприємств, зменшення державних витрат на утримання галузі та

забезпечення безперебійного і якісного надання важливих для суспільства послуг [4].

Зауважимо, що практично першим документом щодо реформування та фінансового оздоровлення підприємств ЖКГ була прийнята у січні 1999 р. постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999–2001 роки". З метою її ефективною реалізації додатково було прийнято низку постанов уряду, розпоряджень та указів Президента України. У лютому 2002 р. було прийнято Програму реформування та розвитку ЖКГ на 2002–2005 рр. і на період до 2010 р. На жаль, усі ці документи не сприяли фінансовому оздоровленню галузі та реальними позитивними змінам у житлово-комунальному обслуговуванні населення [5, с. 10]. У 2004 р. на рівні закону було прийнято загальнодержавну Програму реформування та розвитку ЖКГ України на 2004–2010 рр. Документ за змістом досить ґрунтовний, включає план заходів з реалізації програми технічного переоснащення галузі, забезпечення умов беззбиткової діяльності та джерела фінансування програми тощо.

Реалізація програми в умовах обмеженого та недостатнього фінансування буде ефективною лише в тому разі, коли здійснюватиметься боротьба не з наслідками складного фінансово-господарського стану підприємств ЖКГ, а з причинами, які їх породжують.

Головними проблемами ЖКГ є такі [4; 6]: незавершеність реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин; не ефективно управління галуззю, низький рівень менеджменту; кризовий фінансовий стан підприємств і збитковість їх діяльності; низька віддача та зношеність основних фондів, високе енергоспоживання; відсутність належних умов для нагромадження інвестиційних ресурсів з метою переоснащення об'єктів, проведення політики ресурсо- та енергозбереження; повільний розвиток систем самофінансування комунальних підприємств; припинення належного бюджетного фінансування поточної діяльності та капітальних вкладень комунальних підприємств; недосконалість державної бюджетно-податкової політики; відсутність належного економічного обґрунтування встановлених тарифів за користування житлово-комунальними послугами (далі – ЖКП); низька якість надання ЖКП споживачам; ухилення платоспроможних споживачів ЖКП від їх сплати; неплатежі між підприємствами ЖКГ; залишковий метод фінансування загальнодержавної програми реформування та розвитку галузі.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що в Україні середні нарахування за ЖКП на одного власника особового рахунку

в січні 2010 р. виросли на 1,6% порівняно з аналогічним періодом 2009 р. [7] і становили 21,9% середньомісячної заробітної плати штатного працівника, зайнятого в галузі економіки. Зазначимо, що в розвинених країнах, країнах з перехідною економікою оплата ЖКП не відіграє такої великої ролі в бюджетах домогосподарств і коливається від 3,4–3,7% (Фінляндія і Швеція) до 9,2% (Австрія) сукупного сімейного доходу. На думку фахівців, частка платежів за ЖКП не повинна перевищувати 10% від сімейного доходу, оскільки за межами цієї цифри починається зростання неплатежів. Термін заборгованості населення з оплати ЖКП на 10 лютого 2009 р. становив 6–7 місяців, тоді як на 10 лютого 2008 р. – 8 місяців.

Сучасна бюджетно-податкова політика держави, низький рівень доходів населення, капітальних інвестицій та існуюча тарифна політика призводять до виникнення збитків, що постійно зростають. За підрахунками експертів PADCO, Inc. вони будуть становити близько 400 тис. грн щорічно [3].

Важливим чинником виходу підприємств ЖКГ з кризового стану є енергозбереження. Розроблення економічних механізмів стимулювання енергозбереження на сьогодні залишається невирішеним завданням загальнодержавного значення. Запропоновані на державному рівні заходи, зокрема Указом Президента України "Про прискорення реформування житлово-комунального господарства" від 19.10.1999 р. № 1351/99 та постановою Кабінету Міністрів України "Про невідкладні заходи щодо виконання Комплексної державної програми енергозбереження України" від 27.06.2000 р. № 1040, не виконано. На сьогодні так і не розроблено дієвого фінансово-економічного механізму стимулювання енергозберігаючих заходів і не створено привабливого інвестиційного клімату [8]. Також варто зазначити і те, що на початку 2005 р. ліквідовано Державний комітет з енергозбереження.

До основних чинників, які обмежують впровадження заходів з енергозбереження, можна зарахувати такі: збитковість більшості підприємств ЖКГ, їх непривабливість для інвесторів; відсутність дієвих фінансових важелів і методів фінансового забезпечення впровадження енергозберігаючих інновацій у ЖКГ; низький рівень доступу підприємств до зовнішніх джерел фінансових ресурсів; спрямування грошових коштів підприємств, як правило, не на розвиток, а на усунення аварійних ситуацій; діяльність владних структур усіх рівнів не сприяє на належному рівні капітальним інвестиціям.

Формування системи ринкових відносин у житлово-комунальній сфері передбачає, перш за все, формування умов для фінансового оздоровлення галузі шляхом ефек-

тивного застосування фінансово-кредитного та, зокрема, податкового механізмів.

Низький рівень прибутковості та збитковість підприємств ЖКГ призводять до того, що об'єкт оподаткування податком на прибуток підприємств у них є незначним або взагалі відсутнім. Тому говорити про негативний вплив цього податку на фінансовий стан не доводиться після того, як ставка податку була знижена до 25%. Що стосується податку на додану вартість, то необхідно відзначити, що його навантаження на підприємства також обмежене через природу його нарахування та фактичну сплату кінцевим споживачем робіт, послуг, наданих підприємствами ЖКГ. Проте слід звернути увагу на те, що базові податки підприємства ЖКГ розраховуються за першою подією: або з надання послуги, або з одержання оплати за неї. Відповідно, виникає ситуація, коли об'єктом нарахування податкових платежів є доходи, які, за існуючої платоспроможності споживачів і тенденцій оплати послуг тривалий час наявні лише на папері. Перерахування податкових зобов'язань до бюджету здійснюється за рахунок власних вільних (якщо вони наявні) грошових ресурсів. Відповідно, виникає ситуація, коли через недосконалість податкового механізму і його невідповідність існуючим соціально-економічним умовам відбувається вимивання таких необхідних для підприємств обігових коштів.

Таким чином, механізм розрахунку та сплати основних податків, недофінансування державою належним чином різниці в тарифах, пільги, запроваджені державою для певних категорій споживачів, що не мають реального бюджетного забезпечення, викликають системне явище неплатежів між підприємствами ЖКГ та їхніми контрагентами. У податковому законодавстві України (зокрема, в Податковому кодексі України) відсутні механізми стимулювання впровадження ресурсо- та енергозберігаючих інновацій. Не передбачено це і в інших нормативно-правових актах. Переважно вони мають декларативний характер щодо підтримки реалізації політики ресурсо- та енергозбереження в ЖКГ. Тому, враховуючи позитивний досвід провідних країн світу, необхідно звільнити від оподаткування прибуток підприємств, спрямований на впровадження ресурсо- та енергозберігаючих інновацій. Запропонований вище підхід до оподаткування варто поширити на підприємства всіх галузей народного господарства за існуючих умов інноваційного розвитку економіки України.

На сучасному етапі розвитку підприємств ЖКГ з оптимізмом очікуються інвестиційні та кредитні ресурси у розвиток об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення через кредити банків, небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ, приватні, ко-

мунальні фонди кредитування розвитку підприємств, кошти компаній – стратегічних інвесторів [9].

Важливо зазначити, що Законом України “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки” було передбачено залучення приватного сектора до реформування ЖКГ, зокрема на умовах оренди та концесії. Очікуване надходження приватних інвестицій і впровадження більш ефективного управління підприємствами мало сприяти досягненню визначених програмою цілей реформування галузі [4].

Досвід багатьох країн світу переконує, що залучення ресурсів приватного сектора може бути одним із найефективніших шляхів покращання діяльності ЖКГ.

Як уже зазначалося, чіткі і прозорі правила гри, встановлені державою, є передумовою для забезпечення позитивного ефекту від залучення капіталу приватного сектора. Регуляторна система визначає правила гри на ринку, що зменшує ризики входження на ринок для приватного інвестора та, відповідно, знижує вартість капіталу [4].

Зауважимо, що в більшості зарубіжних країн відбувається загальне “розчарування” державним сектором у комунальній галузі. Проте це не означає, що роль держави або органів місцевого самоврядування при цьому повинна зменшуватися чи нівелюватися. Навпаки, чим вищою стає міра залучення коштів приватного сектора в галузь, тим суттєвішою має бути роль органів влади центрального чи місцевого рівня. Необхідно додати, що у країнах Центральної Європи приватизація від самого початку розглядалася як основний спосіб виходу з кризової ситуації в галузі ЖКГ [10, с. 17].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на комунальні тарифи, які є своєрідним “зачарованим колом” сучасної економіки. Із суто економічного погляду, їх необхідно давно й різко підвищити через ту просту причину, що вони часто й на третину не покривають витрат комунальних підприємств [11, с. 12]. Тарифи на вироблені та надані послуги повинні стимулювати залучення інвестиційних ресурсів у розвиток галузі.

Основною передумовою та причиною проблем встановлення обґрунтованих тарифів є те, що на послуги ЖКГ вони встановлювалися практично довільно. Ні в Радянському Союзі, ні вже в незалежній Україні тарифи з економічного погляду належним чином не обґрунтовували [12, с. 24]. У СРСР вартість послуг водо-, теплопостачання і водовідведення для населення була низькою – лише 5% собівартості послуг – решта покривалася за рахунок бюджету. Уже в 1998 р. відсоток покриття витрат у тарифах виріс до 80%. Проте собівартість

послуг продовжувала зростати: підвищувалися ціни на енергоресурси і, що найголовніше, не вживалися заходи з поліпшення ефективності роботи підприємств, і в результаті цього в 2000 р. тарифи вже покривали лише 60% витрат. Хоча тарифи за роки незалежності неабияк зросли, вони досі не покривають витрат з надання послуг природними монополіями, більшість комунальних підприємств залишаються збитковими.

На сьогодні вирішальне слово в процесі підвищення тарифів належить органам місцевої влади. Відповідно до Закону України "Про житлово-комунальні послуги", Кабінет Міністрів України мав надіслати на місця свої рекомендації та методику розрахунку. За чинним законодавством немає достатньо правових підстав для "призначення" тарифів, їх можна лише рекомендувати. Тому місцеві ради, як правило, приймають рішення визначати лише головні параметри тарифної політики [12, с. 25].

З 1 січня 2005 р. почав діяти п. 4 ст. 31 Закону України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.2004 р., в якому зазначено, що у разі затвердження цін/тарифів на ЖКП, нижчих від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, орган, що їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між затвердженим розміром цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг. Тому підвищення цін на ЖКП по регіонах відбувалося нерівномірно.

Нарешті, зазначимо, що відмінність від українського ринку житлових послуг у країнах Західної Європи і США полягає в наявності розвиненого конкурентного середовища. Свої послуги пропонують фірми різних форм власності, що дає споживачам змогу вибирати підприємства, які забезпечують більш високу якість послуг і більш вигідні тарифні схеми та умови платежів. В умовах конкуренції фірми пропонують різні пільги, комплекс додаткових послуг тощо [7].

Отже, втілення реформи державного регулювання природних монополій у сфері ЖКГ неможливе без змін у місцевій політиці щодо соціального захисту, міжбюджетних відносин, визначення джерел фінансування розвитку галузі, механізмів регулювання тарифів і запровадження засад громадянського суспільства [4].

В Україні відсутня цілісна, системна державна політика регулювання діяльності підприємств ЖКГ. Регуляторні повноваження у сфері ЖКГ чітко не розмежовано між місцевими представницькими та виконавчими органами влади. Органи влади, які безпосередньо виконують регуляторні функції, не позба-

влено політичного впливу, що ускладнює ефективне втілення регуляторної політики [4].

Отже, при реформуванні ЖКГ потрібно забезпечувати дотримання принципу субсидіарності у сфері житлово-комунального обслуговування шляхом законодавчого закріплення відповідних повноважень за органами місцевого самоврядування та удосконалення бюджетно-податкової політики щодо переведення бюджетів місцевого самоврядування на власну фінансову основу, забезпечивши їй належний рівень частиною закріплених на постійній основі відрахувань від загальнодержавних податків. Адже це дасть можливість створити фінансову основу, яка забезпечить у повному обсязі виконання повноважень органами місцевого самоврядування у сфері реформування ЖКГ.

Відсутність єдиних принципів та інструментів регуляторної політики (щодо тарифоутворення, ліцензування та стандартизації) не дає змоги підвищити ефективність регіональної політики з урахуванням об'єктивних відмінностей [4].

Держава повинна брати активну участь у фінансуванні заходів енергозбереження у житлово-комунальній сфері та технічного переоснащення об'єктів, насамперед, у депресивних населених пунктах. Кожен орган місцевого самоврядування повинен мати можливість у разі необхідності звернутися за реальною державною підтримкою [12, с. 25].

Підприємства ЖКГ повинні готувати реальні плани капітальних інвестицій, в яких основну увагу слід приділяти впровадженню енергозберігаючих проектів.

При розробці Держжитлокомунгоспом проектів нормативно-правових актів, супроводженні законопроектів при їх розгляді Парламентом України необхідно враховувати те, що реформа ЖКГ відбувається в регіонах, які мають свою специфіку та свої проблеми [5, с. 11].

Слід розробити нову методологію визначення тарифів у сфері ЖКГ, що відповідає б умовам переходу до ринкових методів господарювання. Для того, щоб перейти до тарифної політики, яка б забезпечувала беззбитковість роботи ЖКГ, доцільно звільнити від оподаткування кошти підприємств ЖКГ, що спрямовуються на інвестиції в розширення або модернізацію цих виробництв, ресурсо- та енергозберігаючі інновації.

Уряду потрібно звернути увагу на те, що існує необхідність звільнити підприємства ЖКГ від сплати податку на додану вартість або вдосконалити механізм його обрахування та сплати, передбачити пільгове оподаткування прибутку, спрямованого на ресурсо- й енергозберігаючі інновації. Адже це дасть змогу за існуючих тарифів на ЖКП розширити питому вагу прибутку в ціні та створити реальні передумови й економічні механізми фінансового оздоровлення галузі. Обов'язково,

без обмежень, слід запровадити касовий метод оподаткування підприємств ЖКГ і підприємств паливно-енергетичного комплексу, що приведе до ліквідації явища вимивання обігових коштів. Зазначене вище необхідно врахувати і в Податковому кодексі України.

Держава повинна забезпечити доступ підприємств ЖКГ до довгострокового іпотечно-кредитування шляхом встановлення пільгових відсоткових ставок та передбачити утворення цільових (спеціальних) фондів у структурі бюджету розвитку для фінансового забезпечення заходів житлово-комунальної реформи як на рівні державного бюджету, так і на рівнях місцевих бюджетів.

У найближчій перспективі необхідно перейти на програмно-цільовий метод створення бюджету, а не продовжувати практику фінансування державних програм розвитку за залишковим принципом.

IV. Висновки

Сьогодні майже відсутні потенційні інвестори ЖКГ, крім того, в законодавстві не лише відсутні будь-які стимули для інвесторів, а ще й немає гарантії існуючих правил гри на ринку ЖКП. Відсутність інвесторів може призвести до великих труднощів реформування та розвитку ЖКГ України. Важливим чинником виходу підприємств ЖКГ з кризового стану є енергозбереження. Держава має створити ЖКГ реальні умови фінансового та економічного оздоровлення, щоб забезпечити надалі передумови для переходу галузі на ринкові умови господарювання та привабливості для інвесторів.

Список використаної літератури

1. Николаев В.П. Зміцнення фінансового стану комунальної галузі / В.П. Николаев // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 74–77.
2. Шкіря І. ЖКГ – найбільш закрита і корумпована сфера [Електронний ресурс] / І. Шкіря. – Режим доступу: www.hotline.net.ua.
3. Методологія та досвід організації громадської підтримки стратегічних планів

розвитку підприємств комунальної галузі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tariffreform.padco.kiev.ua.

4. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України [Електронний ресурс] / Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України: аналітична доповідь до проекту. – Режим доступу: www.icps.com.ua.
5. Кучеренко О. Житлово-комунальний комплекс: обличчям до споживача / О. Кучеренко // Дзеркало тижня. – 2005. – № 12 (540). – С. 9–12.
6. Пустовойтенко В. Третій шлях [Електронний ресурс] / В. Пустовойтенко. – Режим доступу: www.pustovoytenko.com.ua/book.php.
7. Українці стали більше платити за комунальні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.korespondent.net.
8. ЕСКО – механізм стимулювання енергозбереження на комунальних підприємствах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tariffreform.padco.kiev.ua.
9. Реформування бухгалтерського обліку і фінансової звітності – основа забезпечення процесу залучення інвестицій в ЖКГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tariffreform.padco.kiev.ua.
10. Житлово-комунальне господарство в очікуванні приватного інвестора // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2004. – 2 лютого. – С. 16–20.
11. Семена М. Між двох вогнів. Підвищення тарифів порушує питання про якість комунальних послуг і “випускає на волю” нові соціальні проблеми / М. Семена // Дзеркало тижня. – 2005. – № 7 (535). – С. 11–13.
12. Загальнодержавну програму реформування ЖКГ ухвалено. Що далі? // Бюлетень “Партнери”. – 2004. – Серпень-вересень. – № 8–9 (65). – С. 22–26.

Стаття надійшла до редакції 12 березня 2012 р.

Фрич А.О. Бюджетные и налоговые рычаги влияния на развитие жилищно-коммунального хозяйства Украины

В статье исследованы проблемы жилищно-коммунального хозяйства, особенности механизмов энергосбережения жилищно-коммунальной инфраструктуры, бюджетные и налоговые стимулы развития жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: налоговая политика, бюджетная политика, финансовое оздоровление, энергосбережение, коммунальное хозяйство, предприятие, жилищно-коммунальные услуги.

Fritsch A. Budgetary and tax levers of influence on development of housing and communal services of Ukraine

The author examines in the article the problems of housing and communal services, feature of mechanisms of energy-savings of housing and communal infrastructure, budgetary and tax mechanisms of housing and communal services development.

Key words: tax politics, fiscal policy, financial making healthy, energy-savings, communal economy, enterprise, communal services.