

Тема 86.2. Методология и практика управления развитием локальных территорий

2. Проект «Совершенствование механизма управления жилищно-коммунальным хозяйством региона»

Срок начала и окончания научного проекта: январь 2014 г. – ноябрь 2014 г.

Выполненные этапы:

1. Обобщены теоретические аспекты управления жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) региона.
2. Проведен анализ текущего состояния и проблем управления жилищно-коммунальным хозяйством региона (на примере Вологодской области).
3. Разработан комплекс мер по совершенствованию механизма управления региональным ЖКХ.

Актуальность выполненных исследований.

Переход от административных к рыночным принципам хозяйствования в ЖКХ требует пересмотра существующего механизма управления, так как осуществление трансформационных преобразований в настоящее время тормозится в связи с наличием «узких» мест в управлении жилищно-коммунальным хозяйством. Затратные принципы тарифообразования в ЖКХ не стимулируют предприятия к снижению издержек производства, внедрению ресурсосберегающих технологий и повышению экономической эффективности производственной деятельности. Короткий горизонт стратегического планирования, высокие инвестиционные риски ограничивают приток внебюджетных инвестиций в отрасль.

Неразрешенность данных вопросов ведет к дальнейшему усугублению ситуации в ЖКХ. В настоящее время уровень износа основных фондов в отрасли достиг критических показателей (в среднем по России по состоянию на начало 2012 года – 58%; в республике Адыгея – 83,2%, Дагестан – 71%). Во многих муниципальных образованиях он превышает 85-90%. Также высокими являются непроизводительные потери коммунальных ресурсов. В среднем по России на утечки и неучтенный расход приходится порядка 22,6% от общего объема воды, поданной в сеть, тогда как в развитых странах мира (Германия, Сингапур) – 4-6%. Данные потери оплачиваются конечным потребителем. В связи с этим актуализируется вопрос совершенствования существующего механизма управления региональным ЖКХ, позволяющего повысить эффективность функционирования данной сферы в условиях

рыночной экономики.

Основные результаты, полученные в ходе выполнения этапа. Выделить основные результаты исследований, выполняемых в рамках программ и заказов государственных органов и субъектов регионального управления.

1. Обобщение теоретико-методологических основ управления жилищно-коммунальным хозяйством позволило сделать ряд выводов.

– Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из крупнейших и сложных подсистем региональной экономики, деятельность которой направлена на создание условий, необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности человека, стабильного функционирования социальной и производственной сферы территории.

– Ключевыми особенностями жилищно-коммунального хозяйства являются: высокая социальная значимость; сочетание производственных и непроизводственных функций, связанных с производством материальных продуктов и оказанием услуг; создание центров предоставления услуг в соответствии с системой расселения; многообразие потребителей (население, предприятия, бюджетные организации).

– Факторами, оказывающими непосредственное влияние на систему управления жилищно-коммунальным хозяйством региона, являются: внешние (политические; нормативно-правовые; экономические факторы макроокружения и непосредственного окружения) и внутренние (финансово-экономические, технологические, организационно-управленческие).

– Существует две принципиально различающихся модели управления жилищно-коммунальным хозяйством (социально-ориентированная и либеральная), отличающихся ролью государства в управлении данной сферой экономики. Вместе с тем применительно к российской действительности более эффективным является оптимальное сочетание инструментов прямого государственного регулирования и рыночного саморегулирования на основе использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП).

2. Определены основные проблемы функционирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области как объекта управления, к числу важнейших относятся:

– высокий уровень износа жилищного фонда (в 2012 году 6,0% от общей площади жилья региона относилось к категории ветхого и аварийного, что существенно выше среднероссийского (3,0%) и среднего по СЗФО (3,2%) уровня) и инженерной инфраструктуры (износ сетей канализации составляет 69,8%, водопровода – 69,6%, тепловых сетей – 61,6%);

- низкое благоустройство жилищного фонда;
- слабое развитие конкуренции;
- нестабильное финансовое состояние предприятий ЖКХ и др.

Обоснован вывод о том, что имеющихся бюджетных ресурсов и собственных средств организаций и населения для решения накопившихся в данной сфере проблем недостаточно, что ведет к дальнейшему ухудшению ситуации.

3. Выявлены институциональные проблемы существующей системы управления ЖКХ региона, в частности, несмотря на активное внедрение рыночных преобразований в отрасли и создание соответствующей институциональной структуры, эти преобразования не позволили полноценно решить проблемы данной сферы экономики. Так, в области функционирует 2 саморегулируемые организации в сфере управления многоквартирными домами. Вместе с тем их деятельность носит по сути формальный характер, так как в настоящее время отсутствует сформированная законодательная база, которая позволяет ограничить доступ на рынок недобросовестных участников; не работают механизмы солидарной ответственности участников этих объединений. Аналогичная ситуация отмечается в коммунальной сфере. Ликвидация муниципальных унитарных предприятий (МУПов) и их замена на частные компании не способствовала существенному притоку инвестиций в отрасль. В настоящее время бизнес привлекается преимущественно к управлению объектами ЖКХ (на основании договоров аренды) и не несет какой-либо ответственности за их модернизацию.

4. Доказано, что целый ряд проблем системы управления ЖКХ региона носит экономический характер и связан, прежде всего, с отсутствием у хозяйствующих субъектов и бюджетов необходимых финансовых ресурсов для стабильного функционирования данной сферы. Так, потребность в финансовых ресурсах для модернизации регионального ЖКХ оценивается на сумму в 53,2 млрд. руб., что выше доходов областного бюджета в течение последних лет. Кроме того, в 2012 году лишь 7,8% финансовых средств организаций ЖКХ направлялось на инвестиционные цели, в то время как остальные 92,2% – на покрытие высоких эксплуатационных издержек, что свидетельствует о неэффективности использования ограниченных финансовых средств.

5. Обосновано, что повышение качества и доступности жилищных услуг возможно на основе роста уровня конкуренции и устранения избыточных административных функций в данной сфере на основе развития института саморегулирования. В сравнении с прямым государственным регулированием институт саморегулирования обладает следующими

преимуществами:

- появляется механизм внедрения «лучших практик» в отрасли;
- правила и стандарты поведения, ориентированные на решение специфических проблем, создаются самой отраслью;
- применение механизмов имущественной ответственности, в том числе, страхование членами саморегулируемой организации (СРО) ответственности и формирование компенсационного фонда;
- быстрая и дешевая процедура разрешения споров в рамках саморегулирования (по сравнению с использованием традиционных юридических процедур);
- не предполагаются затраты со стороны власти и, соответственно, дополнительные бюджетные затраты.

Предложены основные критерии, которым должна отвечать управляющая компания для вступления в СРО и основания ее исключения из данной организации.

6. Доказано, что полноценная модернизация коммунальной сферы региона невозможна без изменения роли в ней государства. При этом органы власти должны выступить «инвестором-локомотивом», создать правовые, организационные и финансовые условия для активизации инвестиционной деятельности. Для решения этих задач предлагается использование следующих инструментов:

- внедрение системы управления надежностью и качеством (разработка и утверждение схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения территорий);
- использование бюджетных средств исключительно как катализатора для частных инвестиций, либо для приведения проектов к окупаемым для частных инвесторов;
- создание в малых городах и сельских поселениях региональных объединений водоканалов и теплоснабжающих организаций;
- предоставление бюджетных гарантий в целях привлечения кредитов в модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также для оснащения жилого фонда приборами учета и оборудованием для регулирования уровня потребления ресурсов;
- для малых и средних городов создание системы долгосрочного и доступного кредитования модернизации коммунальной инфраструктуры (расширения перечня видов имущества залогового фонда, муниципальные программы по развитию ГЧП в жилищно-коммунальной сфере, лизинговые и венчурные модели кредитования потенциального инвестора, создание

межмуниципального предприятия в ЖКХ).

7. Выявлены существующие проблемы сложившейся в отрасли системы тарифообразования:

- нормативно-затратный метод формирования тарифов, который базируется на расчете нормативного уровня затрат без их анализа и корректировки, а также без учета задач по повышению качества и надежности предоставляемых услуг;

- отсутствует четкая регламентация прозрачной и официально признанной сторонами процедуры согласования, утверждения и пересмотра тарифов;

- существующие условия формирования тарифов не обеспечивают сбалансированности требований к надежности и качеству услуг с реальными финансовыми возможностями территории;

- учитываемая при расчете размера тарифа амортизация зачастую не соответствует рыночной, является причиной недостатка средств на восстановление основных фондов или ведет к завышению уровня тарифа;

- имеет место нерациональное соотношение нормативов потребления, установленных тарифов и реальных платежей населения и др.

Научная новизна результатов и их значимость.

Новизна научных результатов заключается в разработке и научном обосновании комплекса рекомендаций для органов государственной и муниципальной власти по совершенствованию существующего механизма управления ЖКХ региона, реализация которых позволит повысить эффективность функционирования данной сферы и снизить остроту накопившихся проблем за счет оптимального использования инструментов прямого государственного регулирования и рыночного саморегулирования в отрасли.

Практическая реализация научных разработок.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в работе региональных и муниципальных органов власти, служить основой для разработки политики по повышению эффективности системы управления жилищно-коммунальным хозяйством территории.