



Аналітично-дорадчий центр «Блакитної стрічки»

Проект фінансується ЄС, співфінансується та виконується ПРООН

ПІДВИЩЕННЯ ЦІН НА ГАЗ ТА ЕНЕРГОНОСІЇ – НЕОБХІДНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналітична записка підготовлена за сприяння Європейського Союзу та Програми розвитку ООН в Україні. Думки, висновки та рекомендації, наведені у публікації, належать її авторам і не відображають погляди Європейського Союзу, Програми розвитку ООН чи інших організацій та закладів системи ООН.

Суть питання

Для економічної політики України є характерним підтримання низького рівня цін на газ та енергетичні ресурси для широких верств населення і субсидування споживачів. Ціна на газ для домогосподарств є у кілька разів нижчою порівняно з ціною імпорту газу. Така політика створює ряд негативних наслідків для економіки країни, підприємств житлово-комунального, енергетичного та газового комплексів. Проте останнім часом одним з найгостріших дискусійних питань є необхідність підвищення цін на газ для населення та поступове їх приведення до ринкових, тобто таких, що відповідають ціні імпорту газу. Ідея підвищення цін зустрічає супротив насамперед з боку окремих політичних сил.

Історія питання

Необхідність підвищення цін на газ для населення та приведення їх до ринкових давно визнана владою України. Ще 12 жовтня 2008 року Президент України Віктор Ющенко у своєму інтерв'ю наголошував на необхідності приведення цін внутрішнього споживання до рівні імпорту. У меморандумі з Міжнародним валютним фондом (МВФ) у жовтні 2008 року Уряд України визнав необхідність поступового підвищення цін для населення. З 1 вересня 2009 року планувалося їх підвищити на 20%. Але ці плани зустріли жорсткий супротив окремих політичних партій та профспілкових організацій. Жодна з політичних сил України не наважилася пропагувати необхідність приведення цін на газ до рівня ринкових та роз'яснити громадянам економічні й соціальні вигоди такого кроку.

Аналіз та наслідки

Протягом останніх років в Україні сформувалася стала структура енергоспоживання. В середньому за 2001-2008 р. спожито 66,9 млн. т вугілля, 17,7 млн. т нафти, 2,8 млн. м³ дров для опалення та 68,2 млрд. м³ природного газу (табл. 1). У 2008 році спожито 63,5 млрд. м³ природного газу, з якого 52,5 млрд. м³ імпортовано. Не зважаючи на невелике зменшення споживання природного газу та збільшення споживання вугілля у 2006-2008 рр., порівняно з 2003-2005 рр., загальний баланс енергоспоживання перекошений в бік достатньо дорогого природного газу.

Таблиця 1

Споживання енергетичних матеріалів і продуктів перероблення нафти в Україні, млн. Т

Матеріали і продукти	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Газ природний, млрд. м ³	65,8	65,5	71,2	71,1	71,5	70,6	66,8	63,5
Вугілля	64,2	62,9	66,9	65,9	63,9	70,6	71,0	70,4
Нафта (вкл. газовий конденсат)	16,9	21,0	22,5	22,4	18,8	14,9	14,3	10,8
Бензин моторний	3,3	3,6	3,6	3,7	3,7	4,4	4,8	5,1
Паливо дизельне	4,9	5,0	5,2	5,6	5,1	5,6	6,1	6,2
Мазути і гас	1,3	1,2	0,9	0,8	0,8	1,5	1,5	1,6
Торф паливний, млн. т	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3
Дрова, млн. м ³	2,5	3,1	3,3	3,0	2,7	2,7	2,5	2,7

Джерело: Держкомстат України.

За умови залежності України від імпорту природного газу його частка в структурі енергоспоживання країни зростає в 1,4 рази порівняно з 1990 роком (рис. 1). Природний газ в структурі енергоспоживання України у 2001-2006 рр. в середньому становить близько 40%. За цим показником Україна випереджає країни світу, що дозволяє говорити про значну залежність країни від імпорту природного газу. Так, в структурі споживання первинної енергії країн світу частка природного газу є меншою майже в 2 рази (в ЄС – 22%, в США – 24%, світ в середньому – 21%).

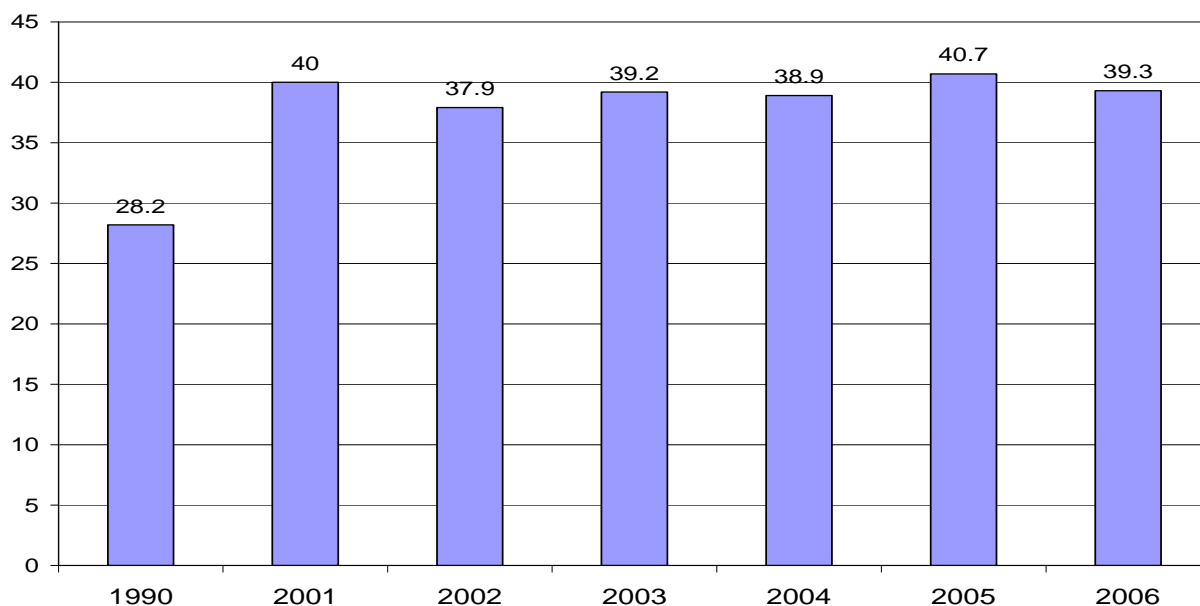


Рис. 1. Частка природного газу в структурі енергоспоживання України, %

При цьому споживання енергоресурсів і природного газу зокрема в Україні не можна вважати раціональним, оскільки на одиницю виробленої в Україні продукції витрачається набагато більше газу, ніж в інших країнах світу. Для прикладу, на кожен долар ВВП Україна споживає газу в 6,4 рази більше, ніж Німеччина, а енергоємність ВВП України у 2,6 рази перевищує середній рівень енергоємності ВВП країн світу. Використання значних обсягів енергоресурсів потребує значних витрат на імпорт паливно-енергетичних матеріалів. Тільки на закупівлю імпорту газу в 2007 році Україна витратила понад 6,5 млрд. доларів США. У 2008 році витрати на імпорт газу вже досягли 9,4 млрд. доларів США. У зв'язку із підвищенням цін на природний газ у 2009 році витрати на його імпорт могли зрости ще більше, але криза знизилася попит на газ.

Високі показники енергоспоживання та енергомісткості української продукції обумовлені рядом причин. Серед них проблеми застарілого технічного оснащення підприємств, брак впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій тощо. Але не тільки українські підприємства із застарілим обладнанням і енерговитратними технологіями є причиною значного перевитрачання енергії та природного газу порівняно з іншими країнами світу. Значні перевитрати спостерігаються й в сфері споживання населення та комунальній галузі. За оцінками, коефіцієнт корисної дії українських підприємств комунальної теплоенергетики становить близько 50%, при тому що у європейських підприємств комунальної теплоенергетики майже 90%.

За даними газопостачальних підприємств, які відпускають природний газ населенню та на комунально-побутові потреби (опалення, вентиляцію та гаряче водопостачання) у 2008 році населенню було відпущено 17,3 млрд.м³ природного газу та 9,5 млрд.м³ на комунально-побутові потреби, що в сумі становить 42,2% спожитого в країні природного газу. Громадяни поряд з комунальними та іншими підприємствами можуть забезпечити

значну економію та ефективне витрачання газу та енергоресурсів. Але багато років жителі України споживали досить дешевий газ і енергію, що не сприяло їх економії. Скоріш можна говорити про те, що під дією доволі низьких (неринкових) цін у населення сформувалося марнотратне відношення до енергетичних ресурсів. Саме низький рівень цін (неринкові ціни) є формою субсидування споживачів і важливим фактором, що сприяє неефективному використанню газу, енергії та інших ресурсів.

На початок 2009 року в Україні всього природним газом забезпечені 13,1 млн. квартир. Газифіковані природним газом 84% від загальної кількості міст (384), 40% селищ міського типу (354) та 43% сільських населених пунктів (понад 12 тисяч). Середньозважена ціна для населення становить близько 620 грн. за 1 тис. м³ газу (з урахуванням ПДВ та транспортування), що набагато менше, ніж ринкова ціна – ціна імпорту газу. Більшість українських сімей, які споживають до 2,5 тис. м³ газу на рік, сплачують по 483,60 грн. за 1 тис. м³ (за наявності газових лічильників), що набагато менше за ціну на імпортований газ і в 5 разів менше, порівняно з промисловими споживачами та іншими суб'єктами господарювання (у першому кварталі 2009 року ціна імпорту газу становила 360 доларів за 1 тис. м³, у другому – 270,95 доларів, у третьому – 198 доларів, у четвертому прогнозується 208-209 доларів за 1 тис. м³). Відповідно, при реалізації роздрібним споживачам витрати постачальників газу на його транспортування є набагато більшими, порівняно з гуртовими споживачами. Фактично, постачальники газу зазнають альтернативних втрат від продажу газу населенню за неринковими цінами. Ці втрати за рік становлять понад 2 млрд. грн. Виходячи з економічної логіки, тарифи на газ для населення повинні бути вищими, ніж ціни на газ для промислових підприємств, які споживають газ гуртовими партіями.

Висновок 1: існуюча політика підтримання низького рівня цін на газ та енергетичні ресурси для широких верств населення і субсидування споживачів не сприяє ефективному використанню газу, енергії та інших ресурсів, залученню інвестицій в збереження, регулювання та утеплення, не стимулює економічне використання газу та енергоресурсів.

Українські енерговиробники та газовидобувні підприємства зобов'язані реалізувати енергоресурси за цінами, нижчими порівняно з цінами закордонних постачальників. Це повною мірою стосується цін на газ. Відповідно, українські газовидобувачі і постачальники газу, як й інших енергоресурсів, не отримують достатньо коштів на розвиток і модернізацію виробництва. Недоотримуючи значні суми, вони не мають фінансової можливості для розвитку галузі. А купуючи енергоресурси за кордоном за більш високими цінами, Україна сприяє збільшенню їх видобутку в інших країнах. Реалізація газу за цінами, набагато нижчими за ринкові, позбавляє інвесторів стимулу для розвитку газовидобування в Україні. В результаті видобуток енергоресурсів в Україні менше можливого. Саме через низьку неринкову ціну на газ інвестиції в газовидобування не є вигідними. За розрахунками, для збільшення видобутку газу в країні у 1,5 рази з існуючих джерел потрібно понад 1,5 млрд. доларів США капітальних інвестицій. Ціни реалізації видобутого газу повинні окупати інвестиції.

Висновок 2: підприємства газовидобувної та газотранспортної галузі України повинні отримувати таку ж саму ціну на газ, як і іноземні постачальники. Це необхідно для припинення дискримінації внутрішніх постачальників, створення рівних умов з постачальниками газу з-за кордону, забезпечення коштів на інвестування для збереження обсягів та збільшення внутрішнього видобутку газу.

Постачання газу населенню за низькими (неринковими) цінами обумовлюється міркуваннями соціальної політики, необхідністю зробити послугу з газопостачання доступною для всіх. Відповідно ціни на газ для населення є дотаційними. Тобто значну частину витрат на постачання газу населенню сплачують не споживачі газу, а держава за рахунок всіх платників податків. Іншими словами, за споживання газу за неринковими цінами сплачують всі громадяни України своїми податками. Сума, яку за споживання газу сплачують не його споживачі, у 3-5 разів перевищують рахунки на оплату. Відповідно у

споживачів нема стимулу для економії, оскільки за споживання сплачують всі. Якщо споживачі будуть здійснювати різні кроки для економного використання газу, то в сучасних умовах вигоду від цього отримують в більшій частині державний бюджет і всі платники податків, але не ті особи, які економлять енергію.

Аналіз груп споживачів свідчить, що найбільше газу споживають найзаможніші сім'ї (табл. 2). Відповідно, найбільшу користь від низьких неринкових цін на газ та енергоносії отримують не найбідніші домогосподарства, а найбагатші, які мають великі квартири, заміські будинки тощо. Через низькі неринкові ціни на газ та інші енергоресурси для населення інвестиції в економію енергоресурсів не є вигідним. Замість того, щоб вкласти гроші в енергозбереження, громадянам дешевше не економити газ, тепло та електроенергію. Як наслідок, не виключається непотрібне освітлення, навіть в теплі дні осені та весни не перебивається подача теплоносія в батареї опалення (досить часто нема технічної можливості це зробити), а відкриваються вікна.

Таблиця 2

Структура споживання природного газу населенням

Групи споживачів	2006	2007	2008
Домогосподарства з середньодушовими доходами на місяць, %			
до 300 грн.	3,1	2,9	н. д.
понад 840 грн.	38,4	38,7	н. д.
Все населення, млн. м ³	18523,0	16545,6	17095,1

Джерело: дані Міністерства палива та енергетики України і Держкомстату України.

Створення, впровадження і використання технічних засобів і технологій для зниження рівня споживання газу та енергії коштує чималі гроші. Навіть для повсюдного впровадження приборів контролю за витрачанням газу та енергії потрібні значні інвестиції. Але реалізація таких коштів може бути вагомим поштовхом для розвитку підприємництва і зайнятості. Це і віконна промисловість, і створення терморегуляторів, лічильників, термоізоляційних матеріалів, інших приборів, їх установка споживачам, контроль за експлуатацією і сервісне обслуговування. Споживачів цієї продукції в Україні може бути багато: домогосподарства, житлово-комунальні служби, виробництво. Ці споживачі щодня можуть робити інвестиції. Але низькі неринкові ціни на газ не створюють попиту на вказані речі, але генерують попит на купівлю дешевого газу.

В суспільстві, нажаль, не культивується культура ощадного користування газом та енергією. Але тільки закликів економно ставитися до енергоресурсів недостатньо для того, щоб населення добровільно зменшувало споживання або ощадливо відносилося до ресурсів. Як правило, ощадливість населення виховується заходами примусу та пропаганди. Серед таких заходів економічного стимулювання є підвищення цін на газ та інші енергоресурси до ринкового рівня. У 2006-2007 рр. в Україні відбулося суттєве підвищення цін на газ для населення. Як наслідок цього підвищення цін, населення зменшило споживання газу. Як свідчать дані таблиці 2, у 2007 році споживання газу населенням зменшилося на 21% (1977 млн. м³) порівняно з 2006 роком. Підвищення рівня доходів багатьох українців у першій половині 2008 році нівелювало фактор підвищення цін та сприяло тому, що споживання газу населенням зросло на 549 млн. м³ порівняно з 2007 роком.

Економічний стан газовидобувної галузі та постачальників газу поряд з усім енергетичним комплексом країни вимагають збільшення надходжень від споживачів газу, насамперед через підвищення цін на газ. Поетапне підвищення цін на газ для населення передбачена меморандумом про економічне і фінансове співробітництво між Україною і Міжнародним валютним фондом (МВФ). Вже з 1 вересня 2009 року планувалося підвищити ціну на газ для населення на 20%. Але ці плани зустріли жорсткий супротив профспілкових

організацій України та окремих політичних партій. І підвищення цін на газ не відбулося ні з 1 вересня, ні з 1 жовтня 2009 року.

Головним аргументом супротивників підвищення цін на газ для населення є необхідність підтримки бідних громадян. При цьому зовсім не береться до уваги те, що більшу частину вигоди від такої підтримки отримують не бідні сім'ї, а багаті. Забезпечені громадяни, які мають великі квартири в містах, багатопверхові будинки у приміських зонах, поряд з бідними людьми, що живуть у малометражних квартирах, отримують значні вигоди від неринкових низьких цін. Якщо домогосподарства з найменшими середньодушовими грошовими доходами (до 300 грн.) у середньому на місяць споживали газу, електроенергії тощо на суму 26,6 грн. на особу, то у домогосподарствах з середньодушовими грошовими доходами понад 840 грн. обсяги споживання становили 107,9 грн. на особу. Відповідно, у перших обсяги субсидування споживачів становлять лише 106 грн., тоді як у других – в чотири рази більше (431 грн.). Дослідження свідчать, що завдяки відсутності ринкових цін 20% сімей країни з найбільшими доходами отримують майже половину субсидій на енергоносії.

Висновок 3: існуюча цінова політика не є ефективною з точки зору підтримки бідних, оскільки більша частина коштів витрачається на підтримку багатих.

Міркування економічної політики і соціальної справедливості вимагають, що за використання отриманих послуг мають сплачувати їх споживачі, а не все суспільство. Чим більше людина споживає, тим більше вона має сплачувати. Відповідно ціни на газ і енергоресурси для всіх споживачів мають бути ринковими, тобто відповідати цінам їх імпорту. Тоді ціни перестануть бути інструментом соціальної політики. Але ті громадяни, які не можуть забезпечити оплату спожитого (пенсіонери, інваліди, багатодітні тощо), мають отримувати від держави допомогу. Ціна – це найменш ефективніший інструмент підтримки бідних. Як показано вище, найбільшу підтримку отримують не бідні, а багаті, які споживають найбільше. Краще при підвищенні цін збільшувати заробітну плату, виплати на дітей та інші грошові допомоги адекватно росту цін. Тоді отримувачі цієї грошової допомоги, маючи на руках кошти, отримують стимули і можливості для економії ресурсів. Вони будуть зацікавлені у зниженні споживання енергії, і самі вирішуватимуть, потрібно їм замінити вікна, поставити терморегулятори чи лічильники тепла.

Підвищення цін на газ сприятиме зменшенню навантаження на платників податків і перенесення його на конкретних споживачів. В результаті істотно зменшаться витрати бюджету на цінкові дотації. За оцінками ця сума становить близько 2 млрд. грн. і може бути використана на підтримку закладів охорони здоров'я, освіту тощо. Для групи найбільш бідних споживачів газу повинна бути передбачена допомога держави у вигляді дійових фінансових інструментів зменшення навантаження. Витрати на підтримку найбільш бідних громадян у зв'язку із підвищенням цін на газ становитимуть понад 1,6 млрд. грн. При цьому варто звернути увагу на необхідність реформування системи підтримки найбільш бідних верств населення в Україні запровадивши виключно адресну соціальну допомогу.

Узагальнення і рекомендації

Політика низьких цін на газ та енергоресурси:

- стимулює марнотратне використання газу та енергоресурсів;
- не приєє їх збереженню, оскільки енергозбереження в умовах низьких цін є економічно неефективним;
- підтримує іноземні видобувні підприємства, забезпечуючи їм інвестиції для нарощування виробництва, насамперед, відновлення технічної бази та збільшення обсягів продажу своєї продукції;

- пригнічує українські підприємства з видобутку і постачання газу, які вже давно знаходяться на межі банкрутства не маючи коштів для модернізації, закупівлі нового обладнання та збільшення обсягів видобутку;

- збільшує залежність України від іноземних постачальників енергоносіїв;

- є соціально несправедливою, оскільки основними бенефіціантами занижених цін на газ є багаті сім'ї, власники великих будинків і квартир.

Україна має відмовитися від економічної політики підтримання низького рівня цін на газ та енергетичні ресурси для широких верств населення і субсидування споживачів. Підвищення цін на газ для населення до рівня імпортних є необхідним заходом.

Запровадження ринкових цін на газ та енергоносії для населення є економічно і соціально необхідним кроком держави. Воно стимулюватиме економію енергоресурсів та їх ощадне витрачання, сприятиме збільшенню інвестицій у газовидобувну галузь, інфраструктуру і підвищення якості послуг. Від підвищення цін на газ до рівня цін імпорту очікуються ефекти:

- зменшення обсягів енерговитрат та споживання газу як в абсолютних обсягах, так і в розрахунку на одиницю ВВП;

- активізація заходів щодо енергозбереження та запровадження енергозберігаючих технологій як суб'єктами господарювання так і домогосподарствами;

- збільшення в Україні обсягів видобутку газу та інших енергоресурсів;

- зменшення обсягів імпорту газу, відповідно, зменшення імпортової залежності від іноземних постачальників енергоресурсів, покращення показників платіжного балансу тощо;

- більш справедливий розподіл суспільних коштів на соціальну підтримку через спрямування їх на підтримку бідних сімей, а не багатих.

Витрати на економію енергоресурсів будуть меншими порівняно з поточними на їх імпорт. Найбільш вдалим періодом для початку стрімкого підвищення тарифів на газ та енергоносії є початок квітня, коли закінчується опалювальний сезон. З початком нового опалювального сезону може здійснюватися корегування тарифів на показник поточної інфляції чи девальвації національної валюти.

Держава повинна активізувати свою діяльність щодо навчання розумній економності енергоспоживання, запровадження домогосподарствами і підприємствами енергоощадних та енергозберігаючих заходів, ощадного відношення до наявних ресурсів. Але одного навчання буде недостатньо для того, щоб населення добровільно зменшило споживання або ощадливо відносилося до ресурсів. Ощадливість громадян виховується заходами пропаганди і економічного стимулювання. Найдієвішим з таких інструментів є ринкова ціна.