



СВІТОВИЙ БАНК

УКРАЇНА

Питання, яке потребує особливої уваги: тарифи на газ і послуги централізованого теплопостачання для населення в Україні¹

7 жовтня 2013 року

- Незважаючи на те, що середні ціни, за якими Україна закуповує газ є одними з найвищих у Європі, тарифи на газ для домогосподарств і на послуги теплопостачання для населення є одними з найнижчих.
- На разі низькі рівні тарифів на газ та тепло насправді є більш вигідними для забезпечених верств населення, ніж для бідних. Вони також негативно впливають на якість надання послуг, накладають важкий тягар на бюджет і призводять до неефективного використання енергоносіїв.

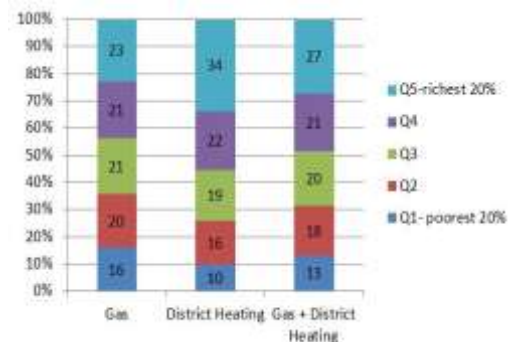
Тарифи на газ і послуги централізованого теплопостачання для населення в Україні є одними з найнижчих у Європі, що призводить до низки негативних наслідків

Незважаючи на те, що тарифи на газ і послуги централізованого теплопостачання для населення в Україні належать до найнижчих у Європі, середні витрати на придбання газу є одними з найвищих. Тарифи на послуги централізованого теплопостачання в Україні становлять 50 відсотків відповідних тарифів у Польщі та 40 відсотків – у країнах Балтії. Українські домогосподарства сплачують у середньому близько 19 відсотків від повної ціни імпортованого газу². Для компенсації такої різниці в цінах уряд виділяє прямі бюджетні та позабюджетні субсидії, які сягають близько 7 відсотків ВВП³. Ці субсидії мають регресивний характер, тобто заможні верстви населення отримують більше. Таким чином одночасно наявні дві дихотомії – висока вартість і низькі тарифи; низькі тарифи і регресивні субсидії - зумовлені політикою заниження ціни на газ та тепло для населення, а також низьким рівнем адресності програми соціальної допомоги. Це має серйозні негативні наслідки для України, а саме: 1) заможні верстви населення отримують більшу допомогу порівняно, з тими хто її потребує, 2) низька якість послуг унаслідок недостатніх інвестицій у газові компанії та компанії теплокомуненерго (ТКЕ), 3) значний тягар на бюджет та неефективне використання енергоносіїв.

Низькі тарифи на газ і тепло для населення насправді не захищають бідних

В Україні більшу частину субсидій на газ і тепло отримують здебільшого заможні люди, тому що вони, як правило, споживають більший обсяг енергоносіїв. На практиці, найбільш заможна половина населення отримує близько половини надаваних субсидій на газ і тепло. Найбідніший квінтіль (20%) населення одержує лише 13 відсотків субсидій. Навіть існуючи соціальні програмами, які мають допомагати незахищеним в оплаті їхніх рахунків за газ і тепло (на які припадає 0,6 відсотка ВВП)⁴, здебільшого йдуть до групи населення, яка належить до верхньої частини шкали доходів. Очевидно, що фіскальні субсидії та соціальні програми не спрямовуються належним чином до бідних та уразливих верств населення. Таким чином підвищення тарифів на енергоносії є позитивним з погляду соціальної справедливості. Належна адресність субсидій має спрямувати бюджетні кошти на допомогу бідним, тоді як заможні групи суспільства оплачуватимуть енергоносії за вищими тарифами, які вони можуть собі дозволити.

Розподіл прямих бюджетних і квазіфіскальних субсидій за квінтилями доходів населення (2011)



¹ У цій аналітичній записці використано дані звіту Світового банку (2013), "Реформа тарифів на газ і на централізоване теплопостачання в Україні: Пом'якшення наслідків підвищення тарифів шляхом адресних грошових трансфертів і підвищення енергоефективності". (Готується до публікації.)

² Середня ціна на імпорт газу з Росії у 2012 році становила близько 425 дол. США/тис. м³ газу; українські домогосподарства в середньому сплачують близько 100 дол. США/ тис. м³ газу, а компанії централізованого теплопостачання платять менше ніж 150 дол. США за тис. м³ газу, котрий використовується для виробництва тепла для населення.

³ Квазіфіскальні субсидії обчислюються як різниця між вартістю газу в Україні та внутрішніми цінами на нього. Товарні ціни на газ визначаються ринкових засадах, тому будь які зміни у обсягах закупівлі відображаються на його ціні. Постачання газу в Україні складається основному з російського газу та газу місцевого видобутку. Впродовж останніх восьми років обсяг виробництва газу в Україні залишається відносно сталим і становить близько 20 млрд. м³ щороку, що складає приблизно 35 відсотків загального внутрішнього споживання газу. Таким чином на сьогодні обсяг газу місцевого видобутку не може повністю задовольнити увесь попит. Таким чином вартість газу в Україні принаймні у короткостроковій перспективі залежатиме від ринкової вартості російського газу.

⁴ Пільги та субсидії на комунальні послуги

Низькі тарифи на газ та тепло для населення негативно впливають на якість надання послуг

Якщо встановлюються низькі тарифи, і державні субсидії є недостатніми для того, аби НАК «Нафтогаз України» і теплокомуненерго покривали свої операційні й експлуатаційні витрати, а також витрати на технічне обслуговування й інвестиції, це призводить до низької якості та надійності послуг. В результаті, якщо компанії не в змозі забезпечити належне технічне обслуговування, це відображається на скороченні нормального часу експлуатації їхніх активів та зниженні їхньої надійності. Громадські обговорення, проведені Світовим банком у 2011 році⁴, виявили незадоволення населення якістю надаваних послуг тепlopостачання (наприклад, у помешканнях температура не підтримується на достатньому рівні), часті збої та затримки у наданні послуг тепlopостачання на початку опалювального сезону.

Низькі тарифи на газ для та тепло для населення призводять до бюджетних витрат

Низькі тарифи на газ і тепло для населення підтримуються за рахунок різноманітних бюджетних і позабюджетних субсидій, сума яких сягає близько 7 відсотків від ВВП. Ці видатки завдають шкоди фіскальній стабільності, оскільки обмежують можливості бюджету щодо фінансування більш пріоритетних сфер.

Розрахована вартість прямих бюджетних і позабюджетних субсидій в Україні (після сплати податків), % ВВП

Субсидії для ...	2011	2012	
Населення, споживання газу (квазіфіскальні)	4.9	4.6	(Імпортна ціна російського газу ³ «мінус» середня внутрішня ціна на газ для наведення) «помножити» обсяг газу, проданого населенню
Компаній ТКЕ, виробництва тепла для населення (квазіфіскальні)	2.2	2.1	(Імпортна ціна російського газу ³ «мінус» внутрішня ціна для компаній ТКЕ на газ, який використовується для виробництва тепла для населення) «помножити» обсяг газу, проданого компаніям ТКЕ для виробництва тепла для населення
Компаній ТКЕ, покриття різниці між тарифами та витратами (пряма бюджетна підтримка)	0.4	0.3	(вартість/Гкал «мінус» тариф/ Гкал) «помножити» обсяг тепла, проданого населенню
Загалом	7.5	7.0	

Примітка: Крім субсидій на транспортування та постачання

Низькі тарифи на газ та тепло для населення негативно впливають на енергоефективність і безпеку

Істотні низькі тарифи на газ позбавляють НАК «Нафтогаз України» ресурсів та стримує видобуток місцевого газу. Недостатній розвиток виробництва місцевих ресурсів є однією з причин сталої залежності України від імпортного газу. Встановлення низьких тарифів на енергоносії спричиняє марнотратне використання енергоносіїв. Економіка України є приблизно в 10 разів енергоємнішою, ніж середня країна ОЕСР у 2010 році, і, відповідно, належить до найбільш енергоємних економік у світі. Впровадження заходів, спрямованих на підвищення енергоефективності, може зменшити споживання тепла на 50%, і таким чином знизити потреби у газі, необхідного для виробництва тепла, а також частково компенсувати підвищення тарифів на нього.

Рекомендації

У короткостроковій перспективі, (1) збільшити середні тарифи на газ для населення до рівня ціни, яку сплачують компанії ТКЕ за газ, який використовується для виробництва тепла для населення (від 895 грн./тис. м³ до 1309 грн./тис. м³); (2) підвищити тарифи на централізоване тепlopостачання до рівня покриття повної фінансової вартості послуг (від 227 грн./Гкал до у середньому 322 грн./Гкал); та (3) підвищити адресність програм соціальної допомоги. У середньостроковій перспективі (2013-2017 рр.), поступово підвищувати ціни на газ для домогосподарств і компаній ТКЕ до покриття економічної вартості газу (яка дорівнює його імпортній ціні). Ці заходи – підвищення тарифів на газ та тепло у поєднанні з поліпшенням адресності соціальної допомоги – матимуть очевидні позитивні наслідки для бідних груп населення, для якості надання послуг, для бюджету та для України загалом.

Контактна інформація: Ядвіга Семіколенова (ysemikolenova@worldbank.org); Тамара Сулухія (tsulukhia@worldbank.org); Лаліта Мурті (L.Moorty@WorldBank.org). (380 44) 490 66 71/2/3 www.worldbank.org.ua

⁴ «Громадські обговорення у Львові та Миколаєві стосовно стурбованості населення щодо послуг центрального тепlopостачання в Україні» (2011). Довідкова робота до звіту «Модернізація системи централізованого тепlopостачання в Україні: облік тепла та впровадження платежів на основі його фактичного споживання» (2012).