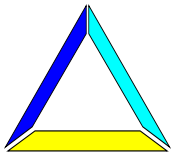
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



V15

Ціни на газ для населення: *Як поєднати економічні і соціальні міркування*

Резюме

Внутрішні ціни на газ знаходяться під суттєвим тиском до зростання. Український уряд вирішив застосувати новий принцип тарифоутворення, згідно з яким домогосподарства отримуватимуть газ по досить низькій ціні, однак споживання газу, більше за визначений обсяг, стане досить дорогим. Хоча ці заходи є кроками у вірному напрямку, у нового механізму ціноутворення є серйозні недоліки, що необхідно ліквідувати. Ми проаналізували характер споживання та доступність газу для українських домогосподарств та розробили альтернативний механізм ціноутворення, що більше відповідає потребам і витратам, а також порахували нові пороги споживання. Запропонована схема стимулюватиме інвестиції та енергозбереження. Наша пропозиція включає також компенсаційні виплати малозабезпеченим домогосподарствам для забезпечення загальної доступності природного газу для всіх домогосподарств України.

Зміст

1. Вступ
2. Поточна ситуація
3. Майбутній розвиток
   3.1 Нова схема уряду
   3.2 Альтернативна пропозиція
      3.2.1 Доступність газу для домогосподарств
      3.2.2 Альтернативна тарифна схема
      3.2.3 Подальші реформи
4. Висновки

1. Вступ

Внутрішні ціни на газ знаходяться під суттєвим тиском до зростання. Питання внутрішніх цін на газ стане ще більш актуальним, коли ціна на імпортований газ зросте з січня 2007 р. Український уряд вирішив застосувати новий принцип тарифоутворення, згідно з яким домогосподарства отримуватимуть газ за досить низькій ціні, однак споживання газу, більше за визначений обсяг, стане досить дорогим. Ця нова схема, однак, має важливі недоліки. По-перше, стримування ціни на внутрішній газ на рівні в два рази нижчому за світові ціни зменшує стимули для розвитку вітчизняного газовидобування, зростання якого уряд насправді хоче прискорити. По-друге, обрані пороги споживання є досить високими, що говорить про те, що поточна система "низькі ціни для всіх" успішно продовжуватиме існувати, таким чином, не надаючи стимулів для більш раціонального споживання газу.

Для розроблення більш прийнятної схеми ціноутворення, в цій роботі аналізується характер споживання та доступність газу для домогосподарств України. На основі цього аналізу ми пропонуємо схему ціноутворення, що більше відповідає потребам і витратам, а також порахували нові пороги споживання, що а) стимулюють інвестиції, б) стимулюють енергозбереження та в) включають трансфери малозабезпеченим для забезпечення загальної доступності природного газу для всіх домогосподарств України.

2. Поточна ситуація

Внутрішні ціни на газ диференційовані за групою споживачів на ціна для домогосподарств, бюджетних організацій, підприємств теплокомуненерго та промисловості. Перші три категорії споживачів споживають газ за регульованою ціною, промислові споживачі отримують газ від трейдерів за більш гнучкою ціною. З кінця 1999 р. регульовані тарифи залишались більш-менш стабільними і підвищились тільки у 2006 р., після майже подвійного зростання цін на імпортний газ (таблиця 1). Однак, хоча ціни на газ для промисловості відразу зросли до рівня нової ціни імпортованого газу 479.75 грн. за тис. куб. м. (95 дол. США/ тис. куб. м.) плюс витрати на доставку, тарифи для бюджетних установ та підприємств теплокомуненерго досягли цього рівня тільки у липні. До тих пір, постачання газу за ціною, нижчою за ціну на імпортний газ спричинили збитків на 1.5 млрд. грн.[1] В той же час, населення отримало газ за ціною майже вдвічі нижчою за ціну імпортного газу, що не спричинило прямих фінансових збитків, оскільки за законом газ внутрішнього видобутку направляється виключно для реалізації домогосподарствам за тарифом, що згідно з інформацією Міністерства палива та енергетики, покриває витрати на видобування і постачання. Протягом останніх шести років щорічно в Україні видобувається від 18 до 20 млрд. куб. м, домогосподарства використовують близько 18 млрд. куб. м. газу, що як раз відповідає власному видобутку газу, таким чином, надаючи дешеве джерело газу для споживання домогосподарствами.

Таблиця 1
Внутрішні ціни на природний газ

	1999	**2005**	**2006**				**2007****
			Січ. – Квт.	Трв. – Чер.	Лип. – Жов.	Лис. – Грд.	
Населення	185,0	185,0	185,0	231,0	414,0	339,0	?
Бюджетні установи	231,0	231,0	288,0	360,0	648,0	648,0	686,0
Теплокомуненерго	189,0	241,5	304,5	383,4	686,0	686,0	886,3
Промисловість*	131,9	442,0	663,5	663,5	663,5	663,5	886,3

Примітка: * середні ціні трейдерів.
** прогноз, на основі ціни імпорту у 656,5 грн. за тис. куб. м. та 35% надбавки
Джерело: Енергобізнес, Постанови КМУ, НКРЕ, Міжнародне енергетичне агентство (IEA)

[1] За перші чотири місяці 2006 р. бюджетні установи та підприємства теплокомуненерго спожили близько 0,7 та 7,0 млрд. куб. м. газу відповідно, з травня по липень – 0,3 та 0,6 млрд. куб. м. газу (джерело: Енергобізнес).

3. Майбутній розвиток

Після запланованого підвищення ціни на імпортний газ до 130 дол. США за тис. куб. м. (656.5 грн./тис. куб. м.) у 2007 р. слід очікувати подальшого зростання внутрішніх цін (див. також таблицю 1). Хоча ринкові сили та бюджетне навантаження будуть змушувати підвищити ціни для промисловості та тарифи для бюджетних установ і підприємств теплокомуненерго – можливо із затримкою як це було у 2006 р. – те, як мають і будуть змінюватись жорстко регульовані тарифи на газ для населення залишається менш зрозумілим. Насправді, незважаючи на суттєве збільшення ціни на імпортний газ, Кабінет Міністрів України (КМУ) навіть зменшив тарифи на газ для населення у листопаді 2006 р. на основі "нових фактів" про "економічно обґрунтовані" витрати на видобуток власного природного газу. В цій частині ми обговоримо нову схему диференціації тарифів, затверджену КМУ на 2007 р. На основі виявлених проблемних місць цієї схеми ми запропонуємо їй альтернативу.

Загалом, регульовані тарифи мають задовольняти певні економічні та соціальні вимоги. Економічні вимоги включають необхідність покриття витрат, що показують економічну цінність послуги і виробникам, і споживачам послуг. Зокрема тарифи мають:

- Стимулювати видобувників та постачальників газу інвестувати в якість послуг;
- Стимулювати споживачів раціонально використовувати газ.

Міркування соціальної політики вимагає, щоб газ, як необхідна послуга, був доступний всьому населенню. На додачу, адміністрування цінової схеми має бути якомога простим. Це, зокрема, означає, що ціна на газ не повинна залежати від окремих характеристик споживачів, таких як площа помешкання чи наявність газових обігрівачів тощо, оскільки це призводить до зловживань і складностей адміністрування.

У випадку цін на газ для населення в Україні економічні умови вимагають чіткого підвищення цін, що суперечить міркуванням соціальної політики, якщо малозабезпеченим домогосподарствам не буде надано відповідну компенсацію. Тому, у наступній частині ми обговорюємо тарифну схему, що нещодавно була затверджена.

3.1 Нова схема уряду

На тлі останніх подій, КМУ затвердив нові ціни на газ для населення, що залежать від обсягів споживання, які будуть застосовуватись з січня 2007р. Зокрема, встановлено різні ціни для таких рівнів споживання:

- Споживання менше ніж 2 тис. куб. м. газу на рік коштуватиме 339 грн. за тис. куб. м.;
- Споживання більше ніж 2 але менше ніж 6 тис. куб. м. газу на рік коштуватиме 480 грн. за тис. куб. м.; та
- Споживання більше, ніж 6, але менше ніж 12 тис. куб. м. газу на рік коштуватиме 980 грн. за тис. куб. м.
- Споживання більших обсягів газу коштуватиме 1170 грн. за тис. куб. м.

Також для того, щоб втримати низьку ціну на газ на перших двох рівнях споживання продовжується дія положення про реалізацію газу власного видобутку виключно на потреби населення.[2]

Виходячи з міркувань економічної і соціально доцільності, ця схема не спроможна стимулювати інвестиції та раціональне використання енергоресурсів. Навпаки, вона однобічно направлена на втримання низької ціни на газ для населення. Ми наголошуємо на таких її недоліках:

[2] В цьому ж плані КМУ встановив тариф на газ для підприємств теплокомуненерго на їхньому поточному рівні (686 грн./тис. куб. м.) та дозволяє компенсації з центрального бюджету газопостачальнику НАК Нафтогаз України можливих збитків від постачання газу за низькою ціною.

По-перше, положення про використання газу власного видобутку на потреби населення за ціною, що розрахована на основі нормативних витрат видобування газу, а не на основі ринкових цін зашкоджує розвитку газовидобування України. Фактично, газовидобувні компанії зазнають альтернативних втрат від продажу газу населенню через те, що ринкова гуртова ціна майже вдвічі перевищує адміністративно встановлену ціну на газ для населення. Відповідно, компанії мають або незначні стимули, або зовсім не мають стимулів збільшувати видобуток газу та інвестувати у нові потужності, що необхідні для збільшення обсягів власного видобутку природного газу.[3] Ще гірше, окрім встановлення нижчих за ринкові цін, збільшено ще й податок на видобування газу.[4] Загалом, ці дії чітко суперечать намірам уряду збільшити власний видобуток газу для зменшення залежності України від імпорту. Саме тому, стагнація власного видобутку газу на рівні 18-20 млрд. куб. м. з 1992 р. не є дивною.

По-друге, встановлено досить високий поріг споживання, до якого газ продається за найнижчою ціною (2,5 тис. куб. м.). Згідно з даними Держкомстату про опитування домогосподарств у 2005 р., в Україні домогосподарство в середньому споживає 1,5 тис. куб. м. природного газу, більше 70% домогосподарств споживають газу менше, ніж 2,5 тис. куб. м. на рік.[5] Таким чином, видається, що головною метою затвердження таких цін було втримання низької ціни на середньому рівні споживання, ніж забезпечення доступності мінімально необхідних обсягів газу. Однак, більш ґрунтовний аналіз відповідного мінімального рівня споживання має також враховувати різні види використання газу (для опалення, приготування їжі) та інші фактори, такі як доступність альтернативних джерел енергії (центральне опалення) тощо. Наш аналіз у наступній частині починається саме з цього.

По-третє, регульовані тарифи для всіх видів споживачів повинні відображати повне покриття витрат на постачання газу. Фактично, витрати на постачання та розподіл газу домогосподарствам з малим обсягами споживання є більшим за такі ж витрати на постачання газу промисловим споживачам. Відповідно, тарифи на газ для населення повинні бути вищими, ніж гуртові ціни на газ для промисловості. Такі тарифи, що розраховані на основі витрат, не є соціально невідповідальними. Вони, швидше, стимулюють підприємства галузі інвестувати в інфраструктуру та якість послуг, а також стимулюють енергозбереження. Не потребує додатковий пояснень те, що соціально вмотивовані та далекоглядні наміри доступності повинні бути завданням соціальної політики, а не галузей, що надають послуги. Величину шкоди, яку завдають низькі тарифи, демонструє рівень зношеності обладнання. Тільки 60% необхідних для газової промисловості інвестицій фактично фінансується (див. Таблицю 2).

Таблиця 2
Інвестиційні потреби НАК Нафтогаз України та їх фактичне фінансування, млрд. грн.

	2004	**2005**	**2006**	**2007***
Інвестиційні потреби	6,98	6,28	7,21	8,49
Фактичні інвестиції	4,34	3,58	3,82	4,50
Покриття інвестиційних потреб	62%	57%	58%	53%

Джерело: Енергобізнес

[3] Наприклад, розраховано, що збільшення видобутку газу із існуючих джерел на 10 млрд. куб. м. вимагає капітальних інвестицій на суму 1,5 млрд. дол. США. Див. IEA (2006): Ukraine. Energy Policy Review. Paris.

[4] Поточний податок на видобування газу у 30,6 грн. на тис. куб. м. заплановано збільшити до 50 грн. у 2007 р.

[5] Розраховано на основі даних про витрати, включаючи субсидій на газопостачання, та середньої ціни на газ для населення у 2005 р. (185 грн./тис. куб. м.).

Нарешті, продовження дії положення про направлення газу власного видобутку виключно на потреби населення за досить низькими цінами створює арбітражні можливості для підприємств, що видобувають газ, та трейдерів. Незважаючи на наявні юридичні бар'єри, різниця між ціною для споживачів та промисловості збільшує вірогідність зловживань та корупційних дій.

Загалом, схема, затверджена КМУ, не пропонує збалансований механізм ціноутворення на внутрішньому ринку газу. Навпаки, в умовах невизначеної ціни на імпортний газ[6] та зростаючу різницю між ціною на газ для населення і промисловості, можна очікувати, що у найближчому майбутньому знову буде необхідно переглянути ціни на газ.

3.2 Альтернативна пропозиція

Перед тим, як запропонувати заходи щодо вдосконалення поточної система ціноутворення на внутрішньому ринку газу, ми спершу визначимо та проаналізуємо доступність газу для населення за умов різних цін на газ.

3.2.1 Доступність газу для домогосподарств

Доступність енергоносіїв та інших комунальних послуг для населення зазвичай визначається максимально допустимою часткою витрат на енергоносії та комунальні послуги у загальних витратах домогосподарства.[7] В різних країнах встановлено різні величини, в залежності від економічних та інших умов. Визначення відповідного рівня вимагає від урядовців знаходження балансу між міркуваннями соціальної політики, витрат бюджету та необхідністю стимулювати раціональне використання ресурсів.

В Україні житлово-комунальні послуги (що включають електроенергію, опалення, постачання газу, води, водовідведення, квартирну плату, плату за вивіз сміття тощо) не вважаються доступними, якщо витрати на них перевищують 20% від загального доходу домогосподарства. В інших країнах критерій доступності менш жорсткий. Наприклад, в Угорщині послуги енергопостачання (електроенергія, газ та опалення) вважаються недоступними якщо:

- Середньомісячні витрати перевищують 35% загального середньомісячного доходу; та
- Середньомісячні витрати на опалення перевищують 20% від середньомісячного доходу домогосподарства.

Окрім проблеми визначення порогів доступності комунальних послуг в цілому, встановлення максимального рівня витрат на споживання окремих видів послуг, таких як газопостачання, є ще менш очевидним, оскільки через специфіку місцевих умов домогосподарства можуть мати змогу замінювати різні види енергоносіїв між собою. Відповідно, визначення достатнього порогу доступності вимагає розуміння замінності різних видів енергоносіїв та їх способів використання. Огляд альтернатив у визначенні порогів доступності різними організаціями надано у таблиці 3.

В Україні домогосподарства використовують газ, в основному, для приготування їжі, опалення та підігріву води. Для підігріву води і опалення газ теоретично можна замінити на електроенергію. Однак, електроенергія більше, ніж в два рази дорожча за газ,[8] що навряд чи робить таку заміну економічно доцільною. Для опалення, рішення залежить від наявності альтернативних джерел енергії. Більше ніж 80% місцевого населення користуються послугами центрального теплопостачання за досить низьку ціну та не використовують газ для опалення, тоді як ті домогосподарства, що встановлюють індивідуальні газові системи опалення, роблять це з міркувань надійності та зручності. З іншого боку, тільки близько

[6] Ціна на імпортований газ поки що визначена тільки на 2007 р..

[7] Див. наприклад ЄБРР (2003): Can the poor pay for power? The affordability of electricity in South East Europe.

[8] Навіть ціна газу у 800 грн. за тис. куб. м. відповідає 8,4 копійкам за кВт/год, що набагато нижче за поточну ціну у 20 копійок за кВт/год.

18% сільського населення приєднанні до систем централізованого теплопостачання, хоча 50% мають центральне газопостачання. Відповідно, набагато більша частка сільського населення змушена використовувати газ для опалення та підігріву води. Нарешті, важливим елементом є час, за який може відбутись заміна між джерелами енергії. Загалом, чим коротший період роздумів, тим менше залишиться можливостей.

Таблиця 3
Пороги доступності послуг (% від загального доходу домогосподарства)

Джерело	Електроенергія	Теплопостачання	Водопостачання
Світовий Банк (2002)	10-15%		
Світова організація здоров'я (2004)	10%		
IPA Energy (2003)	10%	20%	
Європейська економічна комісія ООН*		15%	
Уряд Великобританії **		10%	3%
Уряд США***		6%	2.5%
ЄБРР****	10%	10%	5%

Примітки: *Доступно on-line на http://www.unece.org/env/europe/reps.pdf.
**Уряд Великобританії встановлює 3% тягар як поріг для найбідніших 10% населення(див.http://www.sustainable-development.gov.uk/sustainable/quality04/maind/04j06.htm та http://www.scotland.gov.uk/library5/environment/sfps.pdf).
***Агенція США із захисту навколишнього середовища (http://www.epa.gov).
****Fankhauser and Tepic (2005): Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries. Наукові матеріали ЄБРР № 92.

На цьому тлі та на основі альтернативних порогів доступності, які зазначено вище, ми пропонуємо оцінити доступність газу на основі:

- Частка витрат на газ у загальних витратах населення складає 5% для міського населення (з доступом до центрального теплопостачання); та
- Частка витрат на газ у загальних витратах населення складає 10% для сільського населення, що використовує газ для опалення.

Дані про опитування домогосподарств, проведений Держкомстатом у 2005 р., дозволяють оцінити характер річного споживання газу міського та сільського населення.[9] Як і очікувалось, середньорічне споживання газу у сільській місцевості в два рази перевищує споживання газу у містах (див. таблицю 4). Однак дані показують, що рівень споживання газу загалом є досить високим. Близько 8% міського та 21% сільського населення споживають більше ніж 3 тис. куб. м. газу. Більш вражаючим є максимальні рівні споживання газу: 20 тис. куб. м. у міській місцевості, 33 тис. куб. м. - у сільській місцевості. Для цілей приватного споживання такі рівні є надзвичайно високими. Для порівняння, експерти Міжнародної енергетичної агенції (IEA) на основі даних про споживання газу порахували, що у країнах СНД для опалення помешкання у 100м^2 (250м^3) потрібно 2,5 тис. куб. м. газу.[10] Однак, середня площа помешкання середнього домогосподарства України у міській та сільській місцевості складає відповідно 33 та 43 м^2. Відповідно, такі високі рівні споживання відповідають швидше комерційному, а не приватному використанню газу. Таким чином, оцінка соціальної доступності газу не повинна базуватись на таких даних. Для того, щоб порахувати більш значимий взірець, ми оцінили споживання газу окремим домогосподарством як функцію від загального доходу домогосподарства та декількох інших

[9] Витрати домогосподарств на газ разом з субсидіями були перетворені на обсяги споживання газу, використовуючи середню ціну домогосподарств у 2005 р. (185 грн/тис. куб. м.).

[10] IEA (2005). Coming in from the cold. Improving district heating policy in transition economies. Paris. Найвищий рівень річного використання електроенергії, що використовується для обігріву помешкання у країнах СНД складає 90 кВт/год на м^3. Для обігріву 250 м^3 потрібно 22,5 мВт/год або 2,4 тис. куб. м. природного газу.

характеристик.[11] Тоді як наші оцінки середньорічного споживання газу маже дорівнюють даним опитування, максимальні рівні споживання є більш реалістичними (1,5 тис. куб. м. та 2.5 тис. куб. м. для міст та сіл відповідно, див. Таблицю 4). Таким чином, ми робимо висновок, що наші оцінки є надійними для проведення аналізу доступності газу для домогосподарств.

Таблиця 4
Щорічне споживання газу домогосподарствами України (2005 р.)

	Держкомстат		**Власні розрахунки**	
	Міські	Сільські	Міські	Сільські
Споживання газу домогосподарствами (в тис. куб. м.)				
- середнє	1,0	1,9	1,1	2,1
- максимальне	20,8	33,7	1,5	2,5
Кількість домогосподарств, що споживає газу менше за:				
0,5 тис. куб. м.	54%	17%	0%	0%
1,0 тис. куб. м.	76%	34%	17%	0%
1,5 тис. куб. м.	81%	48%	100%	0%
2,0 тис. куб. м.	84%	60%		28%
2,5 тис. куб. м.	88%	70%		100%
3,0 тис. куб. м.	92%	79%		

Джерело: Держкомстат Опитування домогосподарств у 2005 р., власні розрахунки

Перша оцінка доступності показана у таблиці 5. За середню ціну для домогосподарств 339 грн. за тис. куб. м. витрати на газ у 49% сільського населення перевищуватимуть 5% їх загальних витрат, але тільки 11% витрачатимуть на газ більше 10% свого доходу. За трохи вищою ціною у 440 грн. за тис. куб. м., що була встановлена з липня по жовтень 2006 р., (див. Таблицю 1) результати є майже такими самими. Тепер 46% всіх домогосподарств витрачатимуть більше 5% свого доходу на газ, але тільки 14% всіх домогосподарств (23% домогосподарств сільської місцевості) витрачатимуть більше 10% свого доходу. За такою ціною, компенсаційна схема на основі 5% бар'єру для міських домогосподарств та 10% для сільських (хто використовує газ також і для опалення) потребуватиме витрат у 640 млн. грн. Відповідно, середню ціну на газ для населення у 440 грн. за тис. куб. м. можна забезпечити досить легко. Очевидно, що соціальні міркування не надають значущого обґрунтування для зменшення у листопаді ціни на газ для населення до 339 грн.

Ця оцінка буде іншою, якщо ціни на газ підвищуватимуться і надалі. Наприклад, якщо ціна газу була б однаковою на гуртовому рівні для всіх категорій споживачів, що визначала б альтернативні витрати використання газу власного видобутку, погоджена ціна імпортного газу на 2007 р. у 130 дол. США (656грн.) за тис. куб. м. означала б, що ціна для населення сягнула б 900 грн. за тис. куб. м.[12] В такому випадку, 75% всіх домогосподарств витрачали б на газ більше 5% свого доходу, 47% - навість більше, ніж 10%, з більш суттєвим негативним впливом на сільські домогосподарства. Компенсація всім таким домогосподарствам у такому випадку коштуватиме майже 7 млрд. грн.[13] Хоча така сума не є драматично високою, модна поставити під питання наявність в Україні ефективних інститутів для того, щоб розподілити таку суму грошей. Навпаки, потрібно розробити прагматичну систему ціноутворення для всіх домогосподарств, що задовольняє три згадані вище умови (стимулювання інвестицій, стимулювання раціонального використання енергоносіїв, доступність).

[11] Значущий вплив мають наявність центрального газопостачання та опалення, а також площі помешкання домогосподарства.
[12] На основі ціни для промисловості 886 грн. за тис. куб. м. як пораховано у Таблиці 1.
[13] Для всіх розрахунків ми припускаємо що короткостроковий попит на газ нееластичний за ціною.

Таблиця 5
Доступність газу для домогосподарств при різних цінах на газ

Ціна газу, грн./тис. куб.м.	**339**		**440**		**500**		**900**	
Поріг	5%	10%	5%	10%	5%	10%	5%	10%
- Частка домогосподарств, витрати на газ яких перевищують поріг -								
Міські домогосподарства	**9%**	0%	**19%**	2%	**26%**	3%	**65%**	21%
Сільські домогосподарства	49%	**11%**	65%	**23%**	71%	**30%**	83%	**68%**
Загалом	32%	6%	46%	14%	52%	19%	75%	47%
Компенсаційні платежі до рівня порогу								
Поріг	5%	10%	5%	10%	5%	10%	5%	10%
- Компенсаційні платежі (млн. грн.) малозабезпеченим домогосподарствам (поріг 5% для міських та 10% для сільських) -								
Міським домогосподарства	50,2		157,7		261,1		1763,8	
Сільським домогосподарства		146,4		482,4		803,7		5032,5
Загалом	**196,6**		**640,0**		**1064,8**		**6796,3**	

Джерело: Держкомстат Опитування домогосподарств у 2005 р., власні розрахунки

3.2.2 Альтернативна тарифна схема

Загалом, запропонована КМУ диференціація тарифів за обсягом споживання є прийнятним заходом для вдосконалення системи ціноутворення, і для забезпечення доступності послуг для всього населення. Однак, як обговорювалось вище, у схемі, затвердженій КМУ скомбіновано дуже низькі ціни з досить щедрими порогами споживання і вона, таким чином, не спроможна встановити необхідні стимули як для підприємств галузі, так і для домогосподарств. Більше того, все ще вимагається продаж газу власного видобутку виключно на потреби домогосподарств. Замість цього, необхідно побудувати систему ціноутворення, яка б базувалась на фактичних витратах та встановлювала більш жорсткі пороги споживання за низької ціни таким чином, щоб тільки малозабезпечені отримували з неї вигоди. В той же час, необхідно встановити суттєво вищі ціни на споживання газу, більше за визначений поріг для того, щоб стимулювати власне газовидобування та, зокрема, дозволити однакове ставлення до газу на оптовому рівні. Нарешті, схема ціноутворення повинна включати в себе компенсаційний механізм домогосподарствам (для того, щоб витрати домогосподарств на газ не перевищував визначений рівень) та промисловості (покривати збитки від продажу газу за низькою ціною).

На практиці, можна використати багато варіантів для побудови такої системи ціноутворення. Для надання конкретного прикладу ми порахували економічний ефект від застосування такої двоставкового тарифу1:

- Споживання газу до 1,5 тис. куб. м. на рік коштує 500 грн. за тис. куб. м.;
- Споживання газу більше, ніж 1,5 тис. куб. м. на рік коштує 900 грн. за тис. куб. м.;
- Компенсація компаніям продажу газу за ціною 500 грн. за тис. куб. м., забезпечуючи ціну продажу для компаній 900 грн. (за контролем НКРЕ); та
- Компенсація домогосподарствам, витрати на газ яких перевищують 5 % (міські домогосподарства) та 10% (сільські) їх доходів.

Тоді як можливо знайти багато комбінацій порогів та цін, ця пропозиція є хорошим компромісом, оскільки вона забезпечує

- Достатні інвестиції у видобування та розподіл газу завдяки компенсації повних витрат компаніям;
- Достатні стимули для енергозбереження завдяки встановленню повної ціни на газ для тих, хто споживає великі обсяги газу; та

- Доступність газу для населення завдяки компенсаційному механізму.

Диференціація між міськими та сільськими домогосподарствами, між домогосподарствами з центральним теплопостачанням і без нього не передбачається для уникнення високих адміністративних витрат та можливих зловживань. Також не передбачається різних цін для домогосподарств з і без лічильників газу. Домогосподарства, в яких немає лічильника газу платитимуть середню ціну, що розраховуватиметься після розрахунку всіх домогосподарств, що мають лічильники.

Ефект від застосування такої схеми продемонстровано у таблиці 6. Незважаючи на високу ціну на газ у 900 грн. за тис. куб. м. тільки 26% міських домогосподарств і 43% сільських витрачатимуть на газу більше визначених рівнів. В той же час, загальна сума компенсації передбачається близько 9.6 млрд. грн., з яких найбільша частина (7,9 млрд.) – це компенсація компаніям і близько 1,7 млрд потрібно на прямі компенсації домогосподарствам.[14]

Таблиця 6
Ефект застосування двоставкового тарифу

	Частка домогосподарств, витрати на газ яких перевищують визначені межі	**Компенсація**	
		Підприємствам галузі	Домогосподарствам
Міські домогосподарства (5%)	26%	2 862	252
Сільські домогосподарства (10%)	43%	5 021	1 445
Загалом по підгрупі		7 883	1 697
Загалом		**9 581**	

Джерело: Держкомстат Опитування домогосподарств у 2005 р., власні розрахунки

У запропонованій схемі пропонується встановити ціну на рівні 900 грн. за тис. куб. м., сума фінансової компенсації для компаній та споживачів (9,6 млрд. грн.), що суттєво перевищує суму компенсацій у таблиці 5, що розрахована для такої ж ціни (6,8 млрд. грн.). Хоча така схема все ще недосконала (всі домогосподарства в рівній мірі виграють від нижчої ціни на обсяги до 1,5 тис. куб. м.), перевагою є те, що значна частина компенсації (7,6 млрд. грн.) може бути розподілена через досить добре організований і прозорий інституційний механізм.[15]

3.2.3 Подальші реформи

Незважаючи на переваги, запропонована нами схема ціноутворення не може бути рішенням у довгостроковій перспективі! Швидше, подальші підвищення цін є невідворотнім, оскільки навіть ціна у 130 дол. США не є ринковою ціною на газ, і тому оптові ціни на газ в Україні також будуть зростати.[16] В свою чергу, вищі ціна на газ призведуть до зростання компенсацій населенню та галузі, що може бути стримано тільки через зниження мінімальних рівнів споживання та підвищення ціни на газ. Однак, наша пропозицій надає перехідний період у 1-2 роки, протягом яких потрібно зробити низку кроків для зменшення споживання газу. Понад усе ці заходи мають бути направлені на забезпечення окремих

[14] Для порівняння, у Таблиці 5 ми порахували, що за умови ціни на газ для населення 900 грн./тис. куб .м. 65% міських домогосподарств та 68% сільських витрачатимуть на газ більше зизначених часток загального доходу.

[15] НКРЕ вже розподіляє значні кошти в електроенергетиці на основі досить прозорих формул, що позитивно впливає на рівень взаєморозрахунків у галузі.

[16] В окремій роботі ми оцінили справедливу ціну на газ на рівні 277 дол. США за тис. куб. м. (Український імпорт газу: у напрямку надійних і економічно прийнятних трансакцій, НКГ/ІЕД V12, http://www.ier.kiev.ua/English/papers/papers_eng.phtml).

розрахунків споживачів та технічних можливостей для зменшення споживання. Таким чином, заходи мають бути спрямовані на:

- Встановлення лічильників газу; та
- Дії по енергозбереженню, зокрема кампанії по підвищенню знань, покращення ізоляції в житлових будинках, інвестиції в енергозбереження, фінансова підтримка інвестицій (малих та середніх) тощо.

Більше того, уряд має переоцінити межі доступності для витрат на комунальні послуги, оскільки поточний рівень 20% є досить низьким, і таким чином, соціальні міркування переважають над економічними. Навпаки, доступність всіх комунальних послуг має аналізуватись за методом, що представлено в цій роботі. На основі такого дослідження потім необхідно встановити реалістичні та прийнятні обмеження, що мають відображати компроміс між економічними, бюджетними та соціальними міркуваннями.

У всіх таких програмах, уряд України може тісно співпрацювати з міжнародними донорськими та фінансовими організаціями для отримання дешевих інвестиційних ресурсів та додаткової експертизи.

4. Висновки

На фоні зростання цін на газ та величезних інвестиційних потреб власного газо видобування, ми рекомендуємо не продовжувати минулу політику забезпечення низьких споживчих цін за всяку ціну. Як ми неодноразово доводили, така політика зменшує економічну позицію промисловості взагалі і зокрема, забезпечує низькі інвестиційні стимули. Окрім того, обов'язковий продаж власного газу виключно на потреби домогосподарств за ціною, нижче за ринковий рівень суперечить намірам України скоротити свою залежність від імпорту енергоносіїв завдяки розвитку власного видобутку. Нарешті, до тих пір, поки ціни для населення втримується на низькому рівні не буде жодних стимулів раціонально використовувати газ.

Диференціація тарифів, що запропонована КМУ не покращує ситуацію. Зокрема, вона ще передбачає обов'язковий продаж власного газу домогосподарствам, встановлює досить високі пороги споживання, в межах яких застосовуються низькі ціни. Тому, схема не в змозі забезпечити стале рішення. Швидше, таке рішення має задовольнити три ключові вимоги: достатні стимули для інвестицій, достатні стимули для збереження енергії і доступність газу для населення. Після оцінки доступності газу за різних рівнів ціни, ми запропонували прагматичне рішення, де споживання аж до відносно жорсткого порогового рівня сплачується по нижчій ціні, тоді як споживання додаткових обсягів тарифікується за повною ринковою ціною. Крім того, схема включає компенсаційні платежі промисловості та населенню

Київ

Грудень 2006 р.

Автори: Фердинанд Павел та Ганна Чухай

Рецензент: Рікардо Джуччі