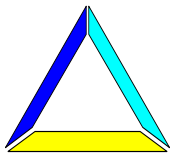
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

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



U3

Газовий сектор України: час для реформ

Резюме

Газовий сектор України значно викривлений різними видами перехресного субсидіювання, від субсидіювання внутрішнього споживання за рахунок надходжень від плати за транзит до субсидіювання певних споживачів. Усі ці субсидії спричинюють суттєві викривлення, що призводить до таких проблем, як досить високі рівні споживання, недостатні інвестиції в інфраструктуру та невизначеність умов роботи у майбутньому. По-суті, усі ці проблеми суттєво загрожують сталості української економіки та суспільства. Для подолання цих проблем ми пропонуємо реструктурувати нинішню де-юре монополію НАК «Нафтогаз України», вертикально та горизонтально інтегровану державну газову компанію, і натомість перейняти «європейську модель», створивши прозорі ринки газу, які б дозволяли приватну ініціативу та конкуренцію, де це можливо. Для надання більш конкретних рекомендацій ми розглядаємо оптимальну ринкову організацію для різних сегментів ринку газу. Зокрема, ми рекомендуємо, щоб у сегменті видобування та роздрібного продажу діяли ринкові сили, в той час як регулюванням тарифів для транспортних і розподільних мереж повинна займатися незалежна державна інституція.

Зміст

1. **ВСТУП**
2. **ІДЕАЛЬНА МОДЕЛЬ**
   - **2.1. Розділення регуляторної та господарчої діяльності**
   - **2.2. Регульовані та конкурентні сегменти секторів**
   - **2.3. Тарифи, ціни та субсидії**
   - **2.4. Вертикальна та горизонтальна структура**
   - **2.5. Державна і приватна власність**
3. **НАСЛІДКИ РЕФОРМ**
   - **3.1. Розділення транзитних операцій та внутрішнього споживання**
   - **3.2. Створення рамок для конкуренції та приватної діяльності**
4. **ВИСНОВКИ**

1. ВСТУП

Ринок газу в Україні значно викривлений різними видами перехресного субсидіювання.[1] По-перше, внутрішнє споживання субсидіюється за рахунок транзитних операцій. По-друге, що стосується внутрішнього споживання, домогосподарства купують газ за цінами нижче собівартості та субсидіюються за рахунок промисловості. По-третє, окрім домогосподарств за субсидійованими цінами також платять комунальні підприємства. По-четверте, газ, що видобувається всередині країни, продається переважно на внутрішньому ринку за цінами, нижчими за міжнародні стандарти, що ще більше субсидіює внутрішній ринок. Ці викривлення на ринку спричинюють кілька головних проблем. На стороні попиту, внутрішні ціни не дають належних стимулів споживачам, що призводить до постійно неефективного використання енергії. Масштаби цієї проблеми катастрофічні. Щоб виробити один долар ВВП, українській економіці потрібно затратити енергоносіїв у обсязі 2,6 кг еквіваленту нафти – це один із найвищих рівнів у світі.[2] Для порівняння – середньосвітовий показник становить 0,3 кг, і навіть середній показник усіх інших країн колишнього Радянського Союзу (КРС) становить менше 1,5 кг.[3] Довготривале постійне перехресне субсидіювання викривило не лише попит на газ. На стороні пропозиції низька платіжна дисципліна (як результат – накопичення боргів), низький рівень цін та непередбачуване державне регулювання призвели до суттєвої недостатності інвестицій в інфраструктуру та видобуток.

Паралельно становленню перехресних субсидій українські урядовці створили де-юре монополізований ринок газу, об'єднаний під дахом НАК «Нафтогаз України». Такий порядок мав своє виправдання у минулому, коли це допомогло збільшити прозорість та виключити схеми пошуку ренти протягом проблемних часів перехідного періоду економіки України у 1990-х роках. Однак енергетичний ринок, на якому домінує одна велика державна монополія, що керується більше політичними, ніж економічними міркуваннями, навряд чи може забезпечити вкрай необхідну ефективність та сталість економічної діяльності при помірних цінах для споживачів. Досвід Західної Європи до початку лібералізації енергетичних ринків у 1990 роках показує, що закриті монополістичні структури, як правило, призводять до високих монопольних цін (наприклад, у Німеччині, Франції), часто у поєднанні з низькою якістю послуг (наприклад, Італія у 1980-х роках). На противагу цьому, приклад Англії у 1980-х роках показує, що створення ринкової структури, яка дозволяє конкуренцію, може привести до ефективної роботи ринку, на якому одночасно можливі і низькі ціни, і висока якість послуг. Цей досвід був настільки чітким, що

[1] У цій роботі під «перехресним субсидіюванням» розуміються знижки ціни для пільгових категорій споживачів, які фінансуються через націнку для інших категорій споживачів.
[2] Див., наприклад, International Energy Agency (2004): Key World Energy Statistics.
[3] Іншими словами, якщо Україні вдасться зменшити споживання енергоносіїв до середнього рівня для країн КРС, уже це зменшить необхідність у постачанні енергоносіїв приблизно на 40%. Оскільки газ становить 47% сукупного споживання енергоносіїв в Україні, підвищення енергоефективності суттєво зменшить споживання газу всередині країні.

визначив орієнтовану на лібералізацію енергетичну політику Європейського Союзу з початку 1990-х років.[4]

Враховуючи значно викривлену нинішню структуру ринку, включно з монополістичною позицією НАК «Нафтогаз України», прийняття та здійснення подібних структурних реформ газового сектора може принести користь і Україні. Головною стратегічною метою такої реформи повинен стати допуск конкуренції та стимулювання приватної ініціативи. У цій роботі, спираючись на міжнародний досвід найкращої практики, ми опишемо ключові пункти, у відповідності до яких повинні здійснюватися такі реформи.[5] Отже, спочатку у наступному розділі ми опишемо «ідеальну» модель газового сектора, і насамкінець окреслимо заходи, які необхідно вжити для трансформування ринку газу України у напрямку до цього еталону.

2. ІДЕАЛЬНА МОДЕЛЬ

У цьому розділі представлено «ідеальну» модель газового сектора. За умови належного впровадження головних «ідеальних» рис сектора за допомогою структурних реформ країні буде гарантовано найкращий результат з точки зору довгострокової економічної ефективності. У цьому розділі газовий сектор поділено на кілька сегментів: видобування природного газу, транспортування газу від кордону до розподільчих мереж, робота розподільчих мереж і роздрібний продаж домогосподарствам та промисловим споживачам. Це зроблено з метою врахування різних стратегій для різних сегментів, щоб досягти оптимальних результатів.

2.1 Розділення регуляторної та господарчої діяльності

На енергетичних ринках загалом та ринку газу зокрема, як правило, масштаби конкуренції обмежені, тому що надання послуг спирається частково на використання мереж, які контролює обмежена кількість суб'єктів.[6] Відповідно, одних ринкових сил не достатньо для збалансування інтересів між постачальниками та споживачами. Отже, необхідно додаткового здійснювати регуляторну діяльність. Проте суміщення регуляторної та господарчої діяльності під одним дахом створює конфлікти інтересів, оскільки довгостроковий розвиток всього ринку (як правило, це мета державного регулятора) не завжди співпадає з отриманням високих прибутків окремих підприємств та операторів мережі. З іншого боку, якщо (внаслідок політичного втручання) регулятор схильний до надання короткострокової вигоди споживачам, а тому прибутки низькі, це може

[4] Більше інформації про енергетичну політику ЄС див., наприклад, на http://europa.eu.int/comm/energy/index_en.html.
Такі програми реформування не нові і Німецька консультативна група уже давала подібні рекомендації у минулому, наприклад, у Моніторингу інфраструктури України (МІУ), який видається регулярно. Такі ж рекомендації дають і інші міжнародні радники та донори, як, наприклад, у виданні *Transition Report* ЄБРР за 2004 рік.

[6] Оскільки відсутність мереж створює сильний бар'єр для конкуренції, такі галузі часто називають «природними монополіями».

призвести до недостатнього інвестування, погіршення стану основних фондів і, таким чином, нестійкого розвитку ринку. Отже, щоб уникнути таких потенційних конфліктів інтересів, регуляторна діяльність повинна бути повністю відокремлена від господарчої, а також від втручання уряду (наприклад, спрямованого на впровадження субсидій чи отримання фіскального доходу). Спираючись на таку незалежність, регулятор повинен визначити рамки здійснення операцій для суб'єктів економічної діяльності, але не повинен втручатися в прийняття економічних рішень окремих підприємств (державних чи приватних).

2.2 Регульовані та конкурентні сегменти секторів

Структурні реформи в газовому секторі повинні передбачати інші режими роботи для сегментів мережі, які створюють «природні бар'єри» для конкуренції, ніж для сегментів газового сектору України, де конкуренція можлива. Конкретніше – встановлення тарифів на ***транспортування*** газу від кордону до розподільчої мережі, а також для самих ***розподільчих*** мереж, які, як правило, є "вузькими місцями" функціонування ринку, повинні регулюватися. З цією метою регуляторний орган повинен бути наділений необхідними повноваженнями для встановлення та забезпечення дотримання рамок операцій і встановлення відповідних тарифів на користування мережею, а також гарантування недискримінаційного доступу третіх сторін до всіх мереж. Якщо такі рамки існуватимуть і якщо споживачі зможуть вільно вибирати собі постачальників, буде можливою конкуренція у сфері ***роздрібної торгівлі***. Тоді не буде необхідності у регулюванні споживчих цін (якщо конкуренція все-таки не буде обмеженою зовнішніми умовами, такими як відносно високі затрати на продаж газу до розпорошених домогосподарств у віддалених районах і, відповідно, досить низькі прибутки). У сегменті ***видобування*** газу конкуренція можлива, якщо ліцензії на видобування видаватимуться на недискримінаційній основі (наприклад, через аукціони), і якщо підприємства зможуть вільно продавати свою продукцію всередині країни, або за кордон на своїх власних умовах. Це також потребує того, щоб вітчизняні видобувні компанії мали недискримінаційний доступ до експортних маршрутів. У питанні ***транзиту*** газу слід дотримуватися принципів Енергетичної Хартії (Energy Charter Treaty)[7], як то недискримінаційний доступ до мережі, при чому про умови транзиту повинні домовлятися зацікавлені сторони.

2.3 Тарифи, ціни та субсидії

Тарифи відрізняються від цін, оскільки вони сплачуються за користування мережами і, як правило, встановлюються регулятором, в той час як ціни є результатом взаємодії попиту та пропозиції на конкурентному ринку. У випадку газового сектора ринкові та регуляторні механізми повинні бути такими, щоб

[7] Енергетична Хартія (www.encharter.org) визначає міжнародні рамки для роботи газо- та нафтотранспортних магістралей. Україна ратифікувала цей договір у 1998 році.

ціна для кінцевого споживача складалася з нерегульованих цін на роздрібну діяльність і тарифів за користування мережевими сегментами. Без такого розмежування масштаби конкуренції будуть дуже обмеженими.

Тарифи повинні відображати витрати та бути орієнтованими на довгострокові граничні витрати (ДГВ), які включають експлуатаційні витрати та інвестиції. Якщо тарифи відхиляються від ДГВ, це призводить до економічних втрат (якщо вони встановлюються вище ДГВ, постачальники послуг отримують монопольну ренту, а якщо вони нижче ДГВ, неможливо профінансувати інвестиції у повному обсязі і тому сталість надання послуг буде під загрозою). Тарифи також не повинні дозволяти перехресне субсидіювання між видами діяльності чи групами споживачів, щоб запобігти таким видам неефективності, які зараз переважають в Україні.

Ціни встановлює конкуренція. Регулювання цін використовується у випадку обмеженої конкуренції у відповідному сегменті ринку. У цьому випадку, регулятори повинні лише встановлювати верхню межу ціни, щоб існували стимули для підвищення прибутку шляхом зменшення витрат.

Субсидії споживачам у формі універсальних знижок за рахунок постачальника послуг, що фінансуються через недоінвестування та надходження від інших видів діяльності, не повинні існувати. Натомість в ідеальній моделі газового сектора України повинні бути лише прямі субсидії домогосподарствам, якщо це необхідно через соціальні причини. Проте, оскільки такі субсидії виправдані із соціальних міркувань, вони повинні розглядатися як тягар суспільства в цілому і тому фінансуватися державою, а не обмеженою кількістю прибуткових галузей, яким доводиться оплачувати вищі тарифи.

2.4 Вертикальна та горизонтальна структура

Враховуючи те, що конкуренція повинна домінувати у певних видах діяльності, в той час як інші повинні регулюватися, виникає питання про те, чи повинні різні види діяльності організовуватися в одному і тому ж чи різних підприємствах. Для ***видобувної*** та ***транзитної*** діяльності відповідь досить проста: вони можуть і повинні функціонувати як повністю відокремлені види бізнесу. Для ***дистрибуції*** та ***роздрібного продажу*** ступінь відокремлення не така очевидна. З іншого боку, відокремлення бажане для того, щоб створити простір для конкуренції у сегменті роздрібного продажу. Інакше, якщо роздрібний продаж та дистрибуцію буде об'єднано в одному підприємстві, це може витіснити роздрібних продавців через закриття для них доступу до розподільчих мереж і створення таких чином бар'єру для конкуренції. З іншого боку, найбільші побоювання, викликані розділенням дистрибуції та роздрібного продажу, пояснюються тим, що регульована плата за доступ не дозволить отримати достатньо великих надходжень для того, щоб гарантувати необхідні інвестиції у розподільчі мережі.[8] У цьому питанні міжнародний досвід з

[8] Дійсно, якщо регулятори зосередяться лише на граничних витратах, суттєві (також фіксовані) інвестиційні витрати не зможуть бути достатньо профінансовані. У крайньому випадку це також може призвести до недоінвестування, як це трапилося з лініями електропередач у Північній

розмежування розподілення та роздрібного продажу неоднозначний. Наприклад, спроби Європейської комісії досягти повного відокремлення (*«директива про розділення»*)[9] наштовхнулася на запеклий опір і не були реалізовані повною мірою. Однак зрозумілим стало те, що доступ до мережі та встановлення тарифів за використання мережі вимагає регулювання, яке б дозволяло конкуренцію, і що це регулювання на практиці також вимагає певного розділення дистрибуції та роздрібного продажу.

У випадку нашої ідеальної моделі газового сектора України це означає, що неможливо наперед точно визначити ступінь, до якої необхідно здійснити розділення роздрібного продажу та дистрибуції. Натомість рішення слід приймати у залежності від того, яким буде початковий досвід та як розвиватимуться події після того, як буде впроваджено перший елемент конкуренції. Це, у свою чергу, вимагатиме також суттєвої участі регуляторного органу, який для цього повинен бути якомога більше незалежним.

2.5 Державна і приватна власність

Важливість газового сектора для енергетичної безпеки та надійного функціонування економіки піднімає питання про масштаби приватної ініціативи та межу приватної участі у секторі. Основним питанням при цьому є помітний компроміс між державним контролем, з одного боку, та поліпшенням ефективності і кращими можливостями для інвестування приватними операторами, з іншого боку. Проте, якщо навіть держава і вирішить утримувати повний контроль у певних секторах, усе одно буде можливо знайти аргументи на користь використання приватної компетенції у питанні підвищення ефективності роботи, а також збільшення інвестиційної потужності. Наприклад, якщо транзитні потужності необхідно залишити у державному управлінні через стратегічні міркування, все одно існує ряд можливих варіантів для кооперації між державним та приватним сектором, наприклад, *приватизація 49% активів, договори про управління, концесії* і т.п. Для ***розподільчих*** та ***транспортних*** мереж, а також роздрібних продавців і, принаймні, видобувних компаній можливою повинна бути і державна, і приватна власність. Фактично, єдиним критерієм вибору форми власності повинна бути перевага в ефективності. Як правило, вважається, що приватна форма власності краща в цьому відношенні. Проте це можливо лише за умови достатньо доброго регулювання ринку, яке б фактично дозволяло конкуренцію. Іншими словами, регуляторний клімат є ключовою вимогою для того, щоб приватна ініціатива привела до оптимального результату на ринку. В іншому випадку, за умови недостатності конкуренції та регулювання, діяльність приватних компаній, спрямована на швидке отримання прибутків, може навіть поставити під загрозу сталість розвитку сектора у довгостроковій перспективі. У такому випадку державна форма власності може виявитися кращою. Однак, хоча це виправдовує зосередження початкових

Америці. Однак цю проблему, звичайно, можна вирішити, наприклад, додаючи до тарифів на користування мережею певний фіксований компонент витрат на інвестиції, або базуючи всі розрахунки на ДГВ.

[9] http://europa.eu.int/comm/energy/gas/legislation/old_legislation_en.htm

реформаторських зусиль на створенні конкуренції, а не негайній приватизації, це не означає, що державна власність повинна стати домінуючою, як тільки конкуренція на ринку досягне достатнього рівня.

3. НАСЛІДКИ РЕФОРМ

Україна наприкінці 1990-х років відмовилася від раніше здійснених реформ у газовому секторі, вирішивши консолідувати ресурси сектора під дахом державного монополіста. Хоча ефективність використання державної власності зросла, збереглися серйозні викривлення, такі як неплатежі, різноманітні субсидії, недостатнє інвестування та штучно висока монополізація потенційно конкурентних сегментів ринку. Зважаючи на це, потрібно невідкладно розпочинати повномасштабні структурні реформи. В іншому випадку, вірогідно, що організаційна інертність та неефективність, яка зараз зміцнюється на ринку газу України, призведе до «заморожування» структури ринку газу, а отже – подальших втрат для економіки України.

Однак, як було показано вище, зміни в організації ринку та секторів не можуть і не повинні здійснюватися одноразовим заходом реформування. Натомість слід визначити план переходу, який би складався з нижченаступних кроків, приведених у порядку їх здійснення.

3.1 Розділення транзиту та видобування

Як згадувалося вище, надходження від оплати за транзит газу через Україну використовуються для субсидіювання внутрішнього споживання, що, у свою чергу, зменшує обсяг коштів на утримання та інвестування в інфраструктуру[10], створюючи водночас суттєві викривлення у структурі тарифів на внутрішньому ринку. Щоб уникнути цих проблем, транзитні операції повинні бути повністю і негайно відокремлені від внутрішнього ринку. Оператори транзитних потужностей повинні шукати лише максимізації прибутків від послуг транзиту, гарантуючи при цьому безпечну та сталу роботу у довгостроковому періоді. Щоб найкраще досягти цієї мети також рекомендується якомога раніше перейти на грошову оплату за транзит. Якщо цього буде досягнуто, надходження від транзиту дозволять здійснювати необхідні інвестиції у газотранспортну систему. Окрім цього тарифи на транспортування газу будуть менше залежати від втручання урядовців. Це, у свою чергу, дозволить більш надійно інтегрувати транспортну систему України в міжнародні газотранспортні маршрути, що

[10] За різними оцінками інвестиції, необхідні лише на утримання газотранспортної системи України, становлять приблизно від 500 млн. дол. США до 2 млрд. дол. США (найбільш реалістично – 600 млн. дол. США) на період близько 5 років (див., наприклад, консультативну роботу Німецької консультативної групи з питань економічних реформ S17 «Українсько-російський газовий консорціум (Кишинів, жовтень 2002 р.) – Коментар»).

необхідно для уникнення транспортування газу до Західної Європи в обхід України.[11]

Видобування газу, так само як і його транзит, може і повинно здійснюватися незалежно, що слід зробити якомога раніше. Щоб це відбулося, все регулювання, яке вимагає продажу видобутого в Україні газу виключно на внутрішніх ринках, слід скасувати, а ліцензії на видобування слід видавати на тендерній недискримінаційній основі як вітчизняним, так і міжнародним підприємствам.

3.2 Створення рамок для конкуренції та приватної діяльності

Як зазначалося вище, конкуренція та приватна ініціатива найбільше здатні забезпечити ефективний розподіл ресурсів. Однак здійснення цього потребує скасування всіх викривлень на ринку, викликаних політикою, а також надійного і орієнтованого на конкуренцію регуляторного клімату. Отже, потрібно невідкладно вжити наступних заходів:[12]

A. Встановлення тарифів потрібно реформувати, щоб вони відображали витрати для всіх категорій споживачів без заниження ціни для приватних домогосподарств, комунальних господарств чи будь-яких інших категорій споживачів.

B. Все ще існуючу практику перехресного субсидіювання потрібно повністю скасувати. Нинішню універсальну підтримку усіх домогосподарств через нижчий рівень цін необхідно замінити адресними субсидіями для малозабезпечених домогосподарств за рахунок державного бюджету.

C. Необхідно забезпечити ефективніше виконання договорів у галузі, найбільш ефективними при цьому будуть процедури банкрутства.

D. *Де-юре* монополізацію ринку необхідно скасувати. Замість цього необхідно створити правові та інституційні рамки для незалежного регулювання у газовому секторі.[13] Головною відповідальністю цього регулятора буде допуск до ринку приватних учасників через гарантування доступу третім сторонам до транспортних та розподільчих мереж. На відміну від цього формування споживчих цін слід залишити на розсуд ринку, де це можливо, а завданням

[11] На зростаючій важливості міжнародної інтеграції системи транзиту України неодноразового наголошувала Німецька консультативна група (див., наприклад, консультативну роботу S33 «Наскільки україно-російський консорціум відповідає економічним інтересам України?»)

[12] Ці необхідні заходи реформування більш детально розглядаються у книзі Німецької консультативної групи: «До вищого рівня життя. Економічна програма для України» (Київ, 2005 рік).

[13] Зараз регулюванням встановлення цін на газ для кінцевого споживання уже займається окрема інституція, НКРЕ (спирається на правило «витрати плюс»). В принципі, цій інституції можна доручити також нові завдання з регулювання. Але що потрібного змінити та поліпшити, так це фактичну концепцію регулювання, а також правову основу діяльності регулятора (для гарантування його незалежності). Див. посилання на більш детальні рекомендації з цього питання для проведення реформ у зносці вище.

регулятора це повинно стати лише у сегментах, де витрати є досить високими і тому рівень конкуренції залишається низьким (наприклад, доставка газу до приватних домогосподарств).

Якщо рекомендації A, B і C потрібно реалізувати протягом короткого періоду часу, створення правової та інституційної основи для регулювання, яке би стимулювало конкуренцію, необхідно здійснювати обережно, а тому планувати його слід на довший період часу. Що стосується вертикальної структури тієї частини НАК «Нафтогаз України», яка залишиться після відокремлення транзиту і видобування газу, ми рекомендуємо на самому початку не повністю відокремлювати інфраструктуру від роздрібного продажу, а спочатку встановити через регулювання, щоб обидва види діяльності достатньо розділялися в межах одного підприємства, аби регулятор міг визначити структуру витрат для встановлення тарифів на доступ до мережі. Це створить необхідні передумови для впровадження конкуренції, при цьому прийняття остаточного рішення про подальше розділення інфраструктури та роздрібного продажу можна буде перенести на пізніше.

4. ВИСНОВКИ

Ця робота починається з розгляду спостережень, згідно яких газовий сектор України потерпає від викривлень ціни через численні форми субсидій, що призводять до сумнозвісної недостатності інвестування та низького рівня енергоефективності. Для подолання цієї проблеми ми пропонуємо реструктурувати нинішню *де-юре* монополію НАК «Нафтогаз України», і натомість перейняти «європейську модель», створивши прозорий ринок газу, який би дозволяв приватну ініціативу та конкуренцію, де це можливо. Для представлення більш конкретної картини, ми розглядаємо оптимальну ринкову організацію для різних сегментів ринку газу. Зокрема, ми рекомендуємо, щоб у сегменті видобування та роздрібного продажу діяли ринкові сили, в той час як регулюванням тарифів для транспортних і розподільних мереж повинна займатися незалежна державна інституція. Таким чином конкуренція між роздрібними продавцями газу забезпечить ефективні рівні цін, які покриватимуть витрати, в той час як регулювання тарифів для мережі та доступу до мережі для третіх сторін гарантуватиме добросовісну конкуренцію для всіх учасників ринку. Щоб досягти такої структури ринку, ми рекомендуємо поступове реформування починаючи від відокремлення транзиту газу і видобування газу від НАК «Нафтогаз України», при цьому на внутрішньому ринку перші заходи потрібно буде зосередити на реформуванні встановлення тарифів, скасуванні субсидій, посиленні виконання договорів та створенні правових та інституційних рамок для регулювання, яке би стимулювало конкуренцію.

ФП, ІП Лектор: РД

Київ, 18.05.05