Як підвищувати тарифи на енергоносії в Україні? Міжнародний досвід реформування енергоринку в контексті соціального захисту

Йорг Радеке, Вольдемар Вальтер

Берлін, листопад 2012 року

© German Advisory Group

Зміст

1. **Вступ**
2. Польща – шокова терапія
3. Угорщина – підвищення з перепонами
4. Болгарія – поступове підвищення і цільова підтримка
5. Висновки та рекомендації

© German Advisory Group

1. Вступ

- Перед Україною встає нагальна потреба підвищення тарифів на комунальні послуги – особливо на газ – до ринкового рівня
- Інші країни регіону вже були в подібній ситуації – багато з них вже завершили підвищення тарифів на комунальні послуги
- **Головне питання: Як ці країни проводили підвищення тарифів на комунальні послуги і які уроки можна з цього винести?**

Для відповіді на це запитання ми дослідили приклади Польщі, Угорщини та Болгарії, зокрема:

- Ситуацію до підвищення
- Швидкість процесу підвищення тарифів
- Додаткові заходи, які проводились для пом'якшення підвищення тарифів
- Соціально-економічний вплив на доходи, вартість енергоносіїв, бідність тощо
- Які уроки можна винести для України?

© German Advisory Group

Зміст

1. Вступ
2. **Польща – шокова терапія**
3. Угорщина – коригування з перепонами
4. Болгарія – поступове підвищення і цільова підтримка
5. Висновки та рекомендації для України

© German Advisory Group

2. Польща – шокова терапія

Польща однією з перших після розвалу комунізму підвищила тарифи на комунальні послуги. Період адаптації можна розділити на два етапи – початкове швидке і різке підвищення цін у 1990-94 роках та подальше більш поступове підвищення тарифів.

- **Ситуація до підвищення:**

– До підвищення тарифів частка витрат на комунальні послуги в загальних витратах домогосподарств коливалася між 2,5% для робітників та 4,9% для пенсіонерів за умов системи, яка суттєво субсидувала витрати на енергоносії

– Економічний клімат: Крах економічної системи характеризувався глибокою рецесією з падінням реального ВВП на 14% у 1991-1992 роках
– Зростання безробіття (яке досягло 16% у 1993 році) в поєднанні з низькими доходами та зростанням кількості бідних

© German Advisory Group

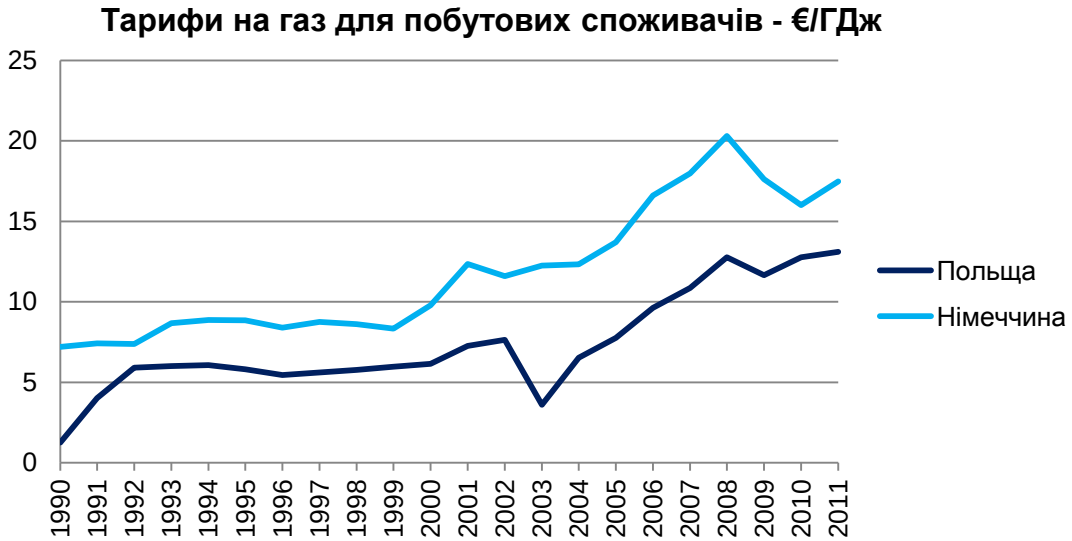
2. Польща – шокова терапія

- **Процес підвищення:**

– Запровадження нової системи ціноутворення на комунальні послуги, включаючи газ, на початку 1990-х років; субсидії було скасовано протягом чотирьох років

– Тарифи на природний газ виросли більш, ніж на 220% у 1991 році та на 50% у 1992

– Інші ціни також підвищились: тарифи на централізоване опалення зросли до 1994 року в 6 разів



Джерело: Eurostat

© German Advisory Group

2. Польща – шокова терапія

- **Додаткові заходи:**

- Незважаючи на різке підвищення тарифів, нова тарифна політика не супроводжувалась спеціальними заходами по захисту бідних верств населення
– Крім того, чинні програми соціального захисту не могли впоратися з ростом бідності через неправильне планування та погане адміністрування
– Неефективне адміністрування, в основному місцевою владою, призвело до неоднорідного розподілу соціальних пільг
  – Кошти на соціальну підтримку, які розподілялись місцевою владою, частково використовувались на інші цілі, наприклад, на ремонт доріг
  – У 1995 році третина сімей не отримувала повного обсягу пільг, на які мала право
– Для вирішення цього питання в 1995 році було впроваджено **систему житлових субсидій** – проте недоліки не зникли
– Жорсткі правила щодо надання допомоги призвели до низького покриття – у вересні 1997 року лише 6% домогосподарств отримували субсидію

© German Advisory Group

2. Польща – шокова терапія

- **Соціально-економічний вплив:**

– До 1993 року частка витрат на комунальні послуги у сумі сукупних витрат зросла до 8,8% для робітників (з 2,5%) та до 11,7% для пенсіонерів (з 4,9%)
– Середня сім'я у 1993 році витрачала близько 7% на комунальні послуги – порівняно з менш ніж 4% у Німеччині
– Рівень бідності у 1993-94 роках досяг 20% (6% у 1987/88 роках)
– Сукупні витрати на соціальне страхування досягли у 1992 році 20% ВВП (4,7% у 1988)

Проте: Підвищення тарифу співпало з крахом польської економіки, і вищі комунальні тарифи лише частково спричинили зростання бідності та витрат на соціальний захист

© German Advisory Group

2. Польща – шокова терапія

- **Засвоєні уроки:**

1. Підвищення тарифів у Польщі на початку 90-х співпало з перехідним періодом в економіці, високим рівням безробіття та бідності
2. Підвищення тарифів до ринкового рівня лише за два роки виявилось занадто амбіційною задачею
3. Підвищення тарифів не супроводжувалось цільовою соціальною допомогою
4. Застаріла та бюрократизована система соціального захисту та місцева влада не змогли надати необхідної допомоги
5. Розподіл коштів місцевими адміністраціями був неефективним
6. Наслідок: Субсидії на оплату комунальних послуг були ліквідовані, а альтернативної системи захисту бідних впроваджено не було
7. Другий етап підвищення цін на комунальні послуги в Польщі регулювався набагато ліпше і більше підходить для українського досвіду
8. Україна сьогодні знаходиться в набагато кращому та стабільнішому економічному стані, ніж Польща на початку 90-х років
9. Рівень бідності в Україні нижчий, тому немає необхідності в загальних субсидіях

© German Advisory Group

Зміст

1. Вступ
2. Польща – шокова терапія
3. **Угорщина – підвищення з перепонами**
4. Болгарія – поступове підвищення і цільова підтримка
5. Висновки та рекомендації для України

© German Advisory Group

3. Угорщина – підвищення з перепонами

В Угорщині підвищення тарифів розпочалось пізніше, ніж у Польщі, - в середині 1990-х років. Однак нові тарифи не повністю покривали витрати. Лише пізніше, під час останнього етапу у 2006-2010 роках, було скасовано останні субсидії.

- **Ситуація до підвищення тарифів:**

– Як і в решті країн східного блоку, комунальні тарифи в Угорщині на початку 90-х років були суттєво субсидовані

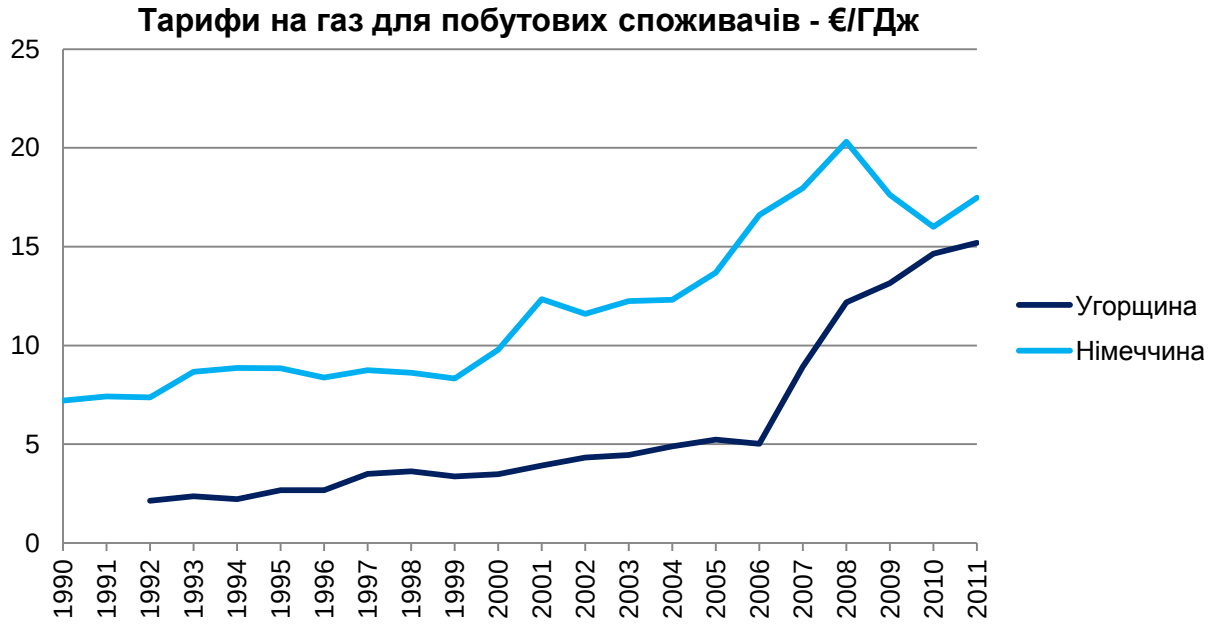
– Економічний клімат: В 1994 році Угорщина пережила найгірший період адаптації з усіх пост-комуністичних країн
– В 1994 році ВВП на одну особу становив 4100 дол. США
– Після стрімкого 15%-го скорочення у 1990-93 роках економіка почала знову зростати, незважаючи на 10% рівень безробіття

© German Advisory Group

3. Угорщина

- **Процес підвищення:**

– На першому етапі (1994-97 роки) тарифи на газ зросли на 60%
– Однак комунальні тарифи – особливо на газ – залишались на істотно нижчому рівні, ніж рівень відшкодування витрат
– Другий етап підвищення відбувся лише у 2006-2010 роках, коли було відмінено субсидії, і тарифи досягли ринкового рівня



Джерело: Eurostat

© German Advisory Group

3. Угорщина

- **Додаткові заходи:**

Перший період підвищення тарифів (1994-1997 роки):

– **Програму житлових субсидій** було впроваджено у 1993 році, вона надавала фінансову допомогу при квартплаті та сплаті за комунальні послуги
– Додатково з 1997 до 1998 року діяв тимчасовий **соціальний енергетичний фонд**, який пом'якшив наслідки підвищення цін на комунальні послуги – субсидії залежали від рівня доходу

Другий період підвищення (2006-2010 роки):

– Під час другого періоду було запроваджено додатковий інструмент соціальної підтримки
– У 2006 році запрацювала спеціальна **програма відшкодування ціни на газ**, яка враховувала рівень доходу; її на центральному рівні адмініструвало казначейство

Оцінка:

– Впроваджено різноманітні заходи підтримки домогосподарств з низькими доходами при сплаті комунальних тарифів

© German Advisory Group

3. Угорщина

- **Додаткові заходи (продовження):**

– Неофіційні дані свідчать про недостатню адресність близько половини фінансування **програми житлових субсидій**, спрямованої на домогосподарства з низькими доходами – що зменшило ефективність заходу
– Середнє покриття: у 2000 році 200 тис. домогосподарств (4,8% від загальної кількості) отримували пільги за програмою житлових субсидій
– Значна частка підтримки спрямовувалась на квартплату і лише 23% на опалення
– Місцева влада адмініструвала програми підтримки, а з 1998 року – і правила щодо надання допомоги
– Це спричинило низьке і невідповідне покриття та нерівні права на отримання субсидії
– В деяких випадках місцева влада витрачала соціальні кошти на інші потреби
– Для порівняння, **програма відшкодування ціни на газ**, впроваджена під час другого періоду підвищення тарифів у 2006-2010 роках, охоплювала більшу частину населення
– Але цей інструмент був достатньо дорогим – 600 млн. дол. США на рік. На нього у 2007 році приходилось 83% всіх житлових субсидій та 0,4% ВВП

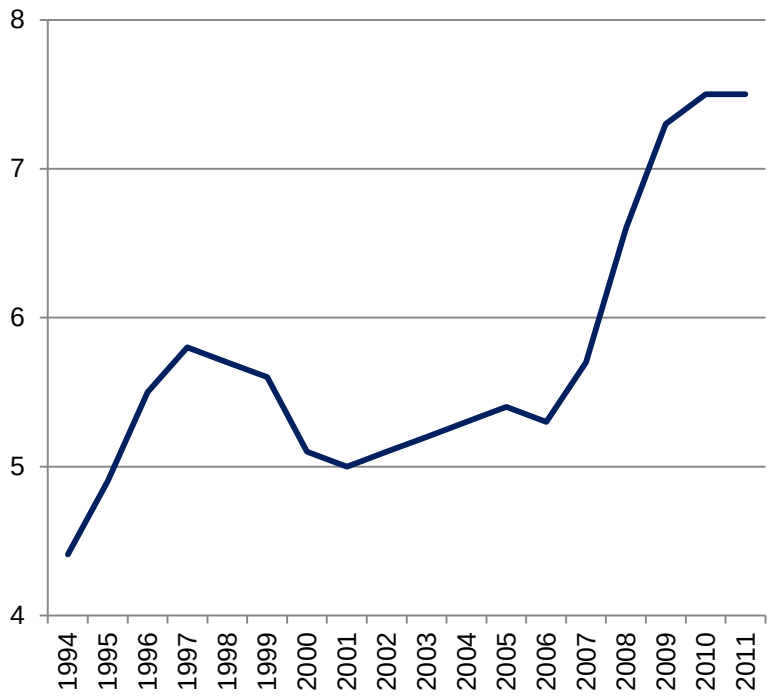
© German Advisory Group

3. Угорщина

- **Соціально-економічний вплив:**

– Частка витрат на комунальні послуги зросла з близько 4% від загальних витрат у 1994 році до 7,5% у 2011 році (при цьому вона знижувалась у 1997-2001 роках)
– Затягування з підвищенням тарифів стало тяжким тягарем для бюджету
– *Програму відшкодування ціни на газ,* запроваджену 2006 року, довелось у 2011 році скоротити, оскільки вона вимагала багато бюджетних коштів

Частка витрат на енергоносії в загальних витратах, %



Джерело: Eurostat

© German Advisory Group

3. Угорщина

- **Засвоєні уроки:**

1. Час підвищення ціни на комунальні послуги в Угорщині був більш сприятливим, оскільки найгірші економічні наслідки краху комунізму були вже позаду
2. Однак кроки по підвищенню тарифів були надто несміливі та зупинились в 1997 році значно нижче ринкового рівня
3. Рішення дозволити місцевій адміністрації вирішувати, як і кому надавати допомогу, виявилось неефективним
4. В результаті соціальній допомозі не вистачало єдиних правил надання та адекватного розміру допомоги – малозабезпечені домогосподарства були недостатньо захищені
5. Це могло призвести до відсутності політичної волі підвищувати комунальні тарифи до ринкового рівня після 1997 року
6. Остаточне підвищення тарифів занадто довго відкладалось – що дорого коштувало угорській економіці
7. Проте коли нарешті відбувся другий етап підвищення тарифів, він включав ефективну програму соціальної допомоги

© German Advisory Group

Зміст

1. Вступ
2. Польща – шокова терапія
3. Угорщина – підвищення з перепонами
4. **Болгарія – поступове підвищення і цільова підтримка**
5. Висновки та рекомендації для України

© German Advisory Group

4. Болгарія

В Болгарії природний газ є найважливішим джерелом енергоносіїв для централізованого опалення. Тарифи на централізоване опалення у 1997-2005 роках постійно підвищувались.

- **Ситуація до підвищення тарифів:**

– Централізованим опаленням користувалось близько 20% населення, воно використовувало 23% енергоносіїв в 1997 році
– Частка витрат на комунальні послуги в структурі сукупних витрат складала в кінці 90-х років близько 12% (14,2% для бідних домогосподарств)
– У 1997 році 37% населення вважалися бідними відповідно до критерію Світового банку[1)]
– Отже, соціальний захист бідних домогосподарств було визначено пріоритетом

Економічний клімат:

– Перехід до ринкової економіки відзначався високим рівнем інфляції, падінням доходів (доход на одну особу впав у 1990-97 роках майже на 50% до 1300 дол. США) та зростанням бідності
– Рівень безробіття досяг у 2000 році 18%

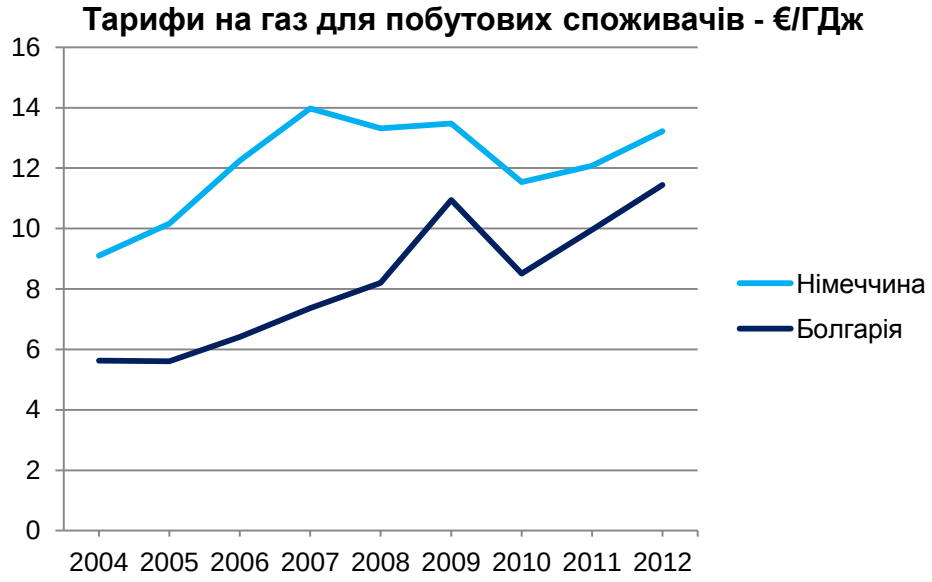
[1)] Дохід нижче 60% від середнього доходу

© German Advisory Group

4. Болгарія

- **Процес підвищення тарифів:**

– Тривалий поступовий процес підвищення
– Ціни на централізоване опалення у 1997-2005 роках зростали щороку приблизно на 10%, коли повністю скасували універсальні субсидії
– Після відміни субсидій тарифи на природний газ і, відповідно, на централізоване опалення продовжили рости внаслідок підвищення світових цін на енергоносії



Джерело: Eurostat

© German Advisory Group

4. Болгарія

- **Додаткові заходи:**

– Взимку 1996/1997 років за підтримки Європейського Союзу було запроваджено **Програму зимових доплат (ПЗД)**
– ПЗД передбачала надання допомоги при оплаті за комунальні послуги під час зимового періоду (з листопада по березень) за принципом *урахування рівня доходу* для домогосподарств з низькими доходами
– Зв'язок з чинною системою соціального захисту: Люди могли отримувати доплати по ПЗД, якщо мали право на соціальну допомогу (наприклад, мали доход, нижчий за гарантований мінімум, визначений урядом)
– Спочатку, у 2001 році, програма частково фінансувалась місцевими органами влади, а частково – центральним урядом
  – Проблема: Місцевій владі не вистачало коштів, вона витрачала кошти на інші цілі
  – Наслідки: 30% дефіцит фінансування та зменшення захисту домогосподарств в регіонах
  – Фінансування повністю з державного бюджету з 2003 року вирішило проблеми на місцевому рівні
– Паралельно з підвищенням тарифів болгарський уряд проводив заходи з енергоефективності з метою зниження витрат на комунальні послуги

© German Advisory Group

4. Болгарія

- **Додаткові заходи (продовження):**

Оцінка:

– Світовий банк відзначив надзвичайну ефективність цільової допомоги ПЗД після того, як було вирішено проблеми з місцевим фінансуванням
– В 2007 році 70% коштів отримували найбідніші 10% домогосподарств
– Середня допомога складала 97 дол. США взимку 2002/2003 років
– Хоча вона покривала лише приблизно 70% витрат середнього домогосподарства на опалення, фіксований розмір субсидії означав, що вона не порушила стимули до зменшення споживання енергії
– Особливо, зважаючи на наявність підтримки щодо зменшення споживання енергоносіїв
– Завдяки ефективній адресності допомоги ПЗД не перенавантажувала державний бюджет

© German Advisory Group

4. Болгарія

- **Соціально-економічний вплив:**

– Витрати на комунальні послуги середнього домогосподарства зросли у 2007 році до 15% (з оцінюваних 12% в 1997 році)
– Витрати на ПЗД становили щорічно 60 млн. дол. США
– На ПЗД в 2007 році приходилось лише 1,2% всіх соціальних витрат та 0,2% ВВП
– Таким чином, вона незначною мірою навантажувала державний бюджет, проте була дуже ефективною
– Рівень бідності в 2010 році знизився до 23,9%– порівняно з 37% на початку процесу підвищення тарифів
– У 2010 році доходи на одну особу виросли до 7242 дол. США

© German Advisory Group

4. Болгарія

- **Засвоєні уроки:**

1. Підвищення тарифів на комунальні послуги в Болгарії було дуже успішним
2. Постійне, передбачуване, проте рішуче підвищення тарифів та паралельне скасування субсидій
3. Болгарський уряд успішно запровадив цільову і ефективну програму соціальної допомоги
4. Зв'язок з наявними успішними інструментами соціальної допомоги знизив витрати на адміністрування програми підтримки витрат на комунальні послуги
5. Остаточне повне фінансування з державного бюджету та центральне адміністрування вирішили початкові проблеми
6. Значний рівень підтримки, який проте не перевантажує держбюджет
7. ЄС в перші роки надавав фінансову та технічну допомогу
8. Фіксовані виплати не вплинули на стимули до зменшення використання енергоносіїв
9. Додаткова підтримка заходів з енергоефективності допомогла домогосподарствам скоротити витрати на комунальні послуги

© German Advisory Group

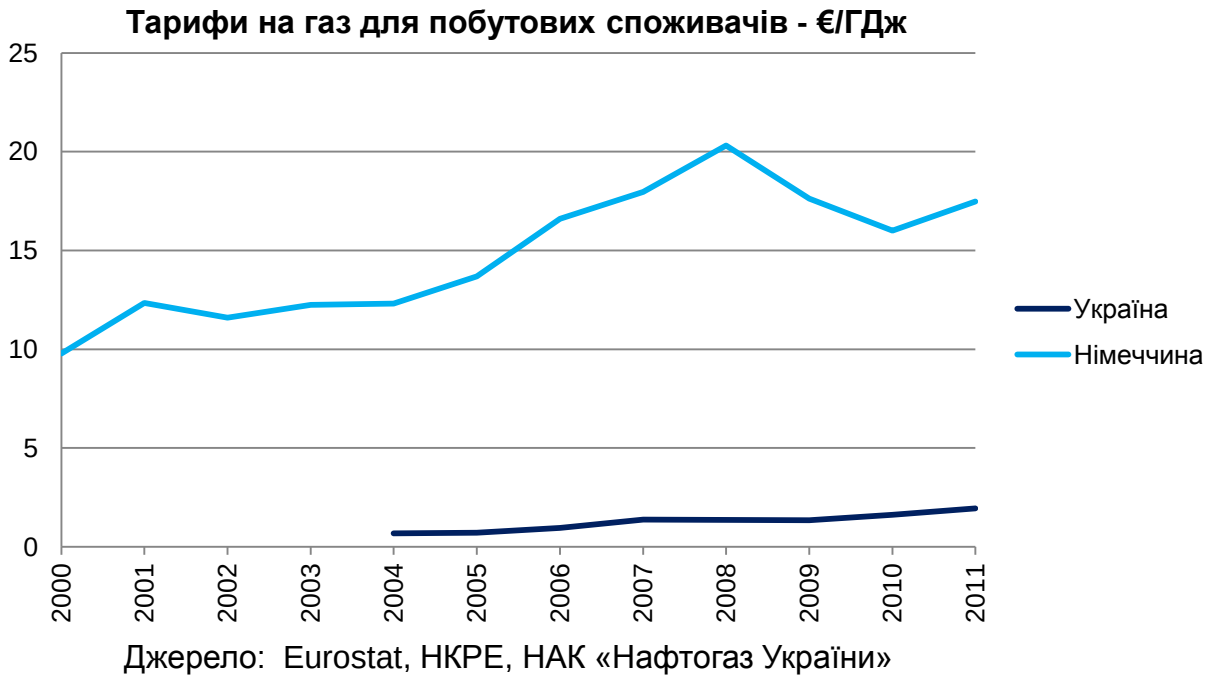
Зміст

1. Вступ
2. Польща – шокова терапія
3. Угорщина – підвищення з перепонами
4. Болгарія – поступове підвищення і цільова підтримка
5. **Висновки та рекомендації для України**

© German Advisory Group

5. Висновки та рекомендації для України

- **Ситуація в Україні до підвищення тарифів:**
  - Тарифи на газ для домогосподарств та теплокомуненерго значно нижчі за вартість імпорту - проте промисловість та бюджетні організації сплачують за тарифами, близькими до ринкового рівня
  - Підвищення тарифів розпочалось у 2005 році, і тарифи на газ зросли з 2004 року більш, ніж на 300%
  - Однак це, найвірогідніше, свідчить про надзвичайно низьку відправну точку – тарифи були нижче ціни імпорту ще до того, як почалось зростання витрат на імпорт
  - Необхідне подальше значне підвищення тарифів



Джерело: Eurostat, НКРЕ, НАК «Нафтогаз України»

© German Advisory Group

5. Висновки та рекомендації для України

Хоча ситуація в Україні унікальна, можна зробити декілька висновків з проведеного аналізу:

Підвищення тарифів

- Велика потреба України в підвищенні тарифів та довге затягування процесу означають, що початкове підвищення має бути значним – на зразок другого етапу підвищення тарифів в Угорщині в 2006 році
- Суттєве підвищення тарифів на газ, принаймні на 50%, на початку процесу сигналізуватиме про те, що уряд зобов'язався довести тарифи на газ до рівня цін на імпорт
- Після першого великого підвищення подальші підвищення повинні бути поступовими та передбачуваними
- Необхідні етапи суттєвого підвищення тарифів до рівня повного покриття витрат. Гарним прикладом є період другого підвищення тарифів в Угорщині

© German Advisory Group

5. Висновки та рекомендації для України

Додаткові заходи

- На відміну від Польщі до підвищення тарифів економічна ситуація в Україні стабільніша
- Рівень бідності за останні роки знизився – велика частка домогосподарств зараз може собі дозволити платити справедливу ціну за комунальні послуги
- Досвід Болгарії свідчить, що високо-адресні заходи можуть ефективно захистити бідні домогосподарства при невеликих витратах для держави
- Використання Болгарією наявних програм соціального захисту дає приклад ефективного розподілу коштів, що зменшує адміністративні витрати
  - В Україні існує адресна програма “Державна допомога малозабезпеченим сім'ям” – проте рівень фінансування є занадто низьким для ефективної підтримки (див. Аналітичну записку PB/02/2012)
- Досвід Польщі, Угорщини і в деякій мірі Болгарії свідчить про те, що розподіл коштів на соціальний захист краще проводити через центральний уряд – а не через місцеві органи влади

© German Advisory Group

5. Висновки та рекомендації для України

Додаткові заходи (продовження)

- Досвід Болгарії показує, що коли підвищення тарифів супроводжується підтримкою енергоефективності домогосподарств, це може зменшити негативний вплив на домогосподарства та підвищити сприйняття політики
- Соціальна підтримка повинна стимулювати зниження використання енергоносіїв – наприклад, через фіксовані виплати. Це також зменшує адміністративний тягар
- Як і в Болгарії, українському уряду потрібно використовувати наявну міжнародну технічну та фінансову допомогу для підтримки надійної концепції реформи енергетичної політики

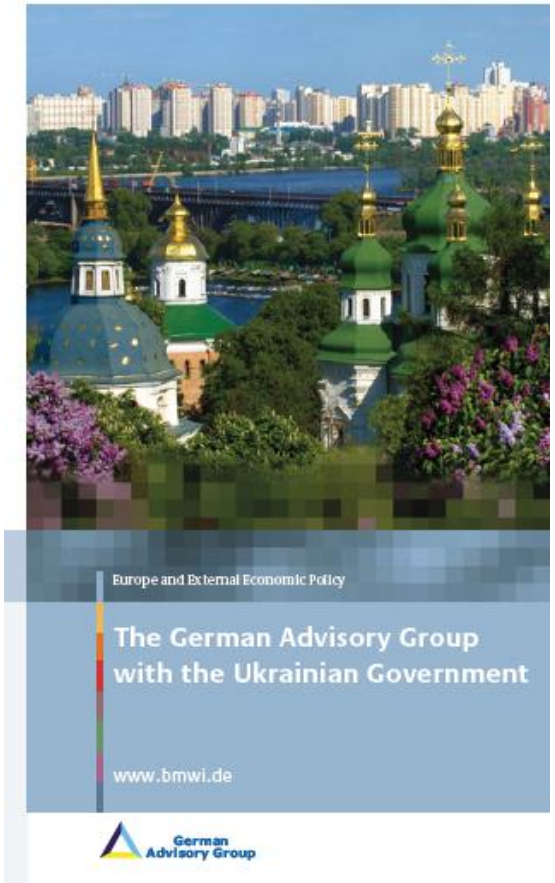
© German Advisory Group

Контакти

Йорг Радеке
radeke@berlin-economics.com

Вольдемар Вальтер
walter@berlin-economics.com

German Advisory Group
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstr. 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
www.beratergruppe-ukraine.de



© German Advisory Group