

ЕКОНОМІКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИРОБНИЦТВА

УДК 338.242.4

ДІАГНОСТУВАННЯ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТАРИФНОЇ ПОЛІТИКИ НА РИНКАХ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ УКРАЇНИ

¹Ю.П.Колбушкін, ²М.О.Данилюк, ¹С.О.Висоцький

¹НАК Нафтогаз України. Департамент економічного планування та бюджетних розрахунків,
01001 м. Київ, вул. Б.Хмельницького, 6; тел.(044) 5863717;
e-mail: Kolbushkin@naftogaz.com

²ІФНТУНГ, 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15, тел. (0342) 727144,
e-mail: econpid@nung.edu.ua

Акцентовано увагу на потребі зміни державної політики в галузях житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу. Встановлено причини, які призводять до збиткової діяльності суб'єктів господарювання цих галузей

Проведено аналіз фінансового становища суб'єктів постачання природного газу та виробництва теплової енергії для населення України. Акцентовано увагу на нинішній тарифній політиці та проблемі погашення заборгованості з різниці в тарифах за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Обґрунтовано шляхи реформування системи регресивних субсидій та пільг для населення на оплату житлово-комунальних послуг.

Складено прогноз зростання тарифів та можливого скорочення рівня бідності в результаті запропонованої реформи.

Ключові слова: тарифи, природний газ, комунальні послуги, соціальна допомога, енергоефективність, пільги, субсидії.

Акцентируется внимание на необходимости изменения государственной политики в области жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса. Установлены причины, приводящие к убыточной деятельности субъектов хозяйствования этих отраслей.

Проведен анализ финансового состояния субъектов поставки природного газа и производства тепловой энергии для населения Украины. Акцентировано внимание на нынешней тарифной политике и проблеме погашения задолженности по разнице в тарифах за счет средств государственного и местного бюджетов. Обоснованы пути реформирования системы регрессивных субсидий и льгот для населения на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Составлен прогноз роста тарифов и возможного сокращения уровня бедности в результате предложенной реформы.

Ключевые слова: тарифы, газ, коммунальные услуги, социальная помощь, энергоэффективность, льготы, субсидии.

The attention to the need for changes in the government policy in the areas of housing, fuel and energy complexes has been paid. The reasons leading to unprofitable activities of the business entities in these branches were determined.

The financial conditions of the subjects of natural gas supply and heat production for the population of Ukraine have been analyzed. The attention is focused on the current tariff policy and the issue of repayment of the difference in fees at the expenses of the state and local budgets. The ways of reforming the system of regressive subsidies and incentives were grounded for the population to pay for housing and utility services.

The forecast is developed for growth of rates and possible reduction of poverty level resulted in the offered reorganization.

Keywords: prices, natural gas, utilities, social assistance, energy efficiency, incentives, subsidies.

На всіх етапах розвитку національної економіки паливно-енергетичний комплекс, зокрема, його теплоенергетична та нафтогазова галузі, відіграє надважливу роль в розвитку економіки загалом, забезпечуючи стале функціонування систем газо- і теплопостачання та гарантуючи забезпечення базових потреб усіх категорій споживачів, зокрема населення, у енергетичних ресурсах.

З огляду на те, що первинними джерелами теплової енергії були і залишаються органічні палива, зокрема природний газ, підприємства галузей тісно співпрацюють на суміжних ринках. Потреби суб'єктів господарювання, що виробляють, транспортують та постачають теплову енергію, у повному обсязі забезпечуються уповноваженим суб'єктом з формування ресурсу природного газу для населення та споживачів України – НАК «Нафтогаз України», яку визначено гарантованим постачальником природного газу для підприємств теплоенергетики. Середній обсяг споживання природного газу, що спрямовується на виробництва теплової енергії для населення, в залежності від температурних режимів складає від 7,8 до 8,3 млрд. куб. м газу на рік.

Однак, протягом останніх років обидві галузі стикаються з серйозними проблемами в частині забезпечення фінансової стабільності та здійснення інвестицій у реконструкцію і розвиток мереж газо- та теплопостачання. Одним з основних напрямків державної політики в галузях житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу, що істотно впливають на економічну ефективність діяльності суб'єктів господарювання, є державне регулювання цін на природний газ та тарифів на теплову енергію для усіх категорій споживачів. Відповідно до чинного законодавства України, у тому числі Законів України «Про ціни та ціноутворення» [1], «Про теплопостачання» [2], «Про засади функціонування ринку природного газу» [3], «Про житлово-комунальні послуги» [4], ціни та тарифи на відповідних ринках підлягають державному регулюванню шляхом встановлення (у тому числі, граничних рівнів) ціни на природний газ для підприємств теплоенергетики в обсягах, що спрямовуються на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням, та тарифів на теплову енергію для цієї категорії споживачів. Повноваження щодо встановлення граничних рівнів ціни на природний газ (та тарифів на його транспортування, розподіл, постачання та зберігання) та тарифів на теплову енергію для населення згідно з чинним законодавством розподілені між державними регуляторами у відповідних сферах – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (далі – НКРЕ) та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг.

Однак, не зважаючи на вимоги чинного законодавства щодо недопущення встановлення державних фіксованих та регульованих цін і тарифів на товари та послуги у розмірі, нижчо-

му за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, затверджені на сьогодні граничний рівень ціни на природний газ для виробництва теплової енергії, що споживається населенням, та тарифи на теплову енергію для населення не покривають витрат на закупівлю імпортованого природного газу та виробництво теплової енергії, унеможливаючи формування прибутку на усьому ланцюгу постачання природного газу та теплової енергії до кінцевого споживача – населення.

Так, діючий на сьогодні граничний рівень ціни на природний газ для суб'єктів господарювання, що виробляють теплову енергію, яка споживається населенням, встановлений постановою НКРЕ від 13.07.10 №813, залишається незмінним більше 2,5 років та складає 1 309,20 грн. за 1 тис. куб. м газу, включаючи ціну газу як товару – 770,86 грн. за 1 тис. куб. м, збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ – 14,54 грн. за 1 тис. куб. м, тариф на транспортування природного газу – 305,6 грн. за 1 тис. куб. м, податок на додану вартість – 218,20 грн. за 1 тис. куб. м., що не покриває витрат на закупівлю імпортованого природного газу, вартість якого більш ніж вчетверо вища за вартість газу як товару в структурі граничного рівня ціни. Це призводить до збитків НАК «Нафтогаз України» від різниці в цінах закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання, що виробляють теплову енергію, яка споживається населенням, загальний обсяг яких за період 2010–2012 років склав понад 44 млрд. грн.

Рівень відшкодування економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, яка споживається населенням, за рахунок тарифів на теплову енергію для населення, встановлених уповноваженим органом державної влади, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на початок опалювального періоду 2012/2013 року в середньому по Україні становив лише 73%. Левову частку в структурі собівартості виробництва теплової енергії (понад 50%) становлять витрати на паливо – природний газ. При середньому тарифі на теплову енергію для населення 227,25 грн./Гкал ціна природного газу, врахована в діючому тарифі, становить лише 508,17 грн. за 1 тис. куб. м (без ПДВ) проти встановленої НКРЕ ціни природного газу для виробництва теплової енергії для населення – 1091,00 грн. за 1 тис. куб. м (без ПДВ). Безпосередньо ціна газу як товару врахована в тарифі на теплову енергію, становить 187,17 грн. за 1 тис. куб. м, складає лише 5,6% від ціни закупівлі імпортованого газу.

Таким чином, тарифи на теплову енергію для населення, встановлені уповноваженими органами державної влади та затверджені органами місцевого самоврядування, не забезпечують відшкодування всіх економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, не в повному обсязі покриваючи не тільки витрати на палив-

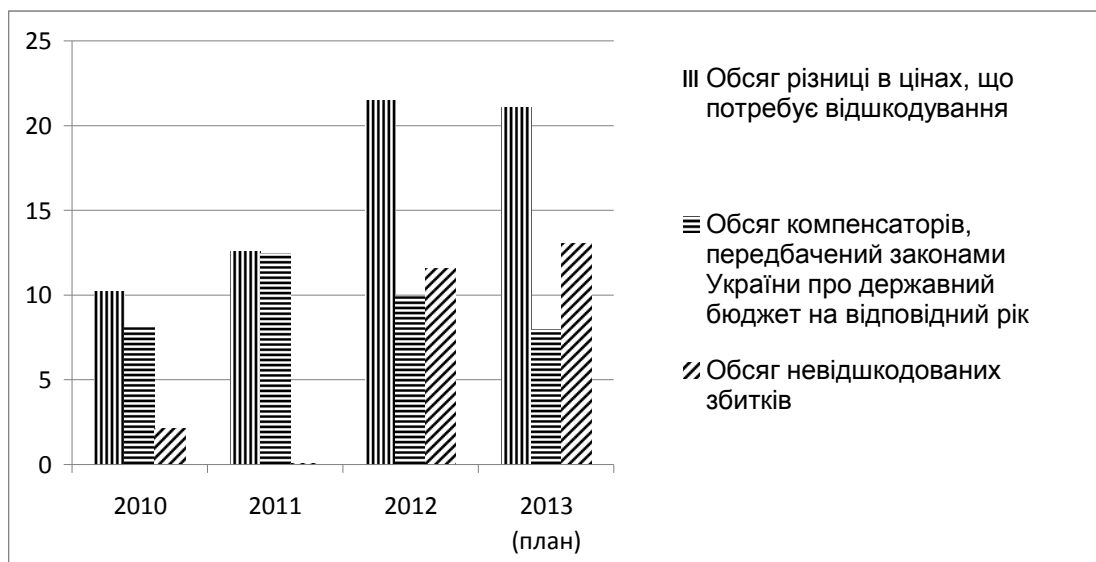


Рисунок 1 – Фінансування з державного бюджету витрат на компенсацію збитків, спричинених державним регулюванням цін на природний газ, млрд. грн.

ну складову, а й усі інші, що призводить до збитків суб'єктів господарювання, що виробляють теплову енергію для населення, позбавляючи їх фінансового ресурсу для виконання договірних зобов'язань перед кредиторами, зокрема в частині забезпечення вчасних та в повному обсязі розрахунків за спожитий природний газ.

Загальний обсяг підтверженої різниці в тарифах на теплову енергію для населення, що утворилась у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, на початок опалювального періоду 2012/2013 року становила близько 10 млрд. грн., тоді як заборгованість підприємств теплоенергетики за спожитий природний газ для виробництва теплової енергії для населення на той момент складала близько 11 млрд. грн. Прогнозний обсяг різниці в тарифах за умови незмінності тарифів на теплову енергію для населення у 2013 році складе близько 4,3 млрд. гривень. Недонадходження коштів від підприємств теплоенергетики за спожитий природний газ, спричинене різницею в тарифах, також знаходить своє місце в структурі дефіциту НАК «Нафтогаз України».

Разом з цим, чинним законодавством України [1, 2, 4] передбачено, що встановлення державних фіксованих та регульованих цін і тарифів на товари та послуги у розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво без визначення джерел для відшкодування відповідної різниці, у тому числі за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, не допускається, а уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки встановлення або регулювання тарифів. Відтак, збитки підприємств паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства України, а саме гарантованого постачальника природного газу для підприємств теплоенергетики та суб'єктів господарювання, що виробляють теп-

лову енергію для населення, обумовлені державним регулюванням цін та тарифів, підлягають відшкодуванню за рахунок бюджетних коштів.

Так, із загального обсягу різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання, що виробляють теплову енергію для населення, який утворився протягом 2010-2012 років (44,4 млрд. грн.), згідно із законами України про Державний бюджет України на відповідний рік було відшкодовано збитки на суму 30,5 млрд. грн., у тому числі грошовими коштами на суму 4,6 млрд. грн. та шляхом випуску облігацій внутрішньої державної позики в обмін на акції додаткової емісії НАК «Нафтогаз України» на суму 25,9 млрд. гривень. При цьому обсяг невідшкодованих збитків Компанії, спричинених різницею в цінах на природний газ, за період 2010-2012 років склав 13,9 млрд. грн., а непередбачені витрати на монетизацію отриманих облігацій внутрішньої державної позики перевищили 2,1 млрд. гривень. Це, в свою чергу, вкрай загостило дефіцит обігових коштів НАК «Нафтогаз України», унеможливило вчасні та в повному обсязі розрахунки з постачальником імпортованого природного газу без залучення кредитних ресурсів, обумовивши додаткові витрати на сплату відсотків за користування кредитом. Прогнозний обсяг різниці між цінами на природний газ, що потребуватиме відшкодування за рахунок коштів бюджету у 2013 році, становитиме близько 21,1 млрд. грн., тоді як обсяг компенсаторів, передбачених чинною редакцією Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» [7], станом на лютий 2013 року становить лише 8 млрд. гривень (рис. 1).

З огляду на вимоги чинного законодавства та враховуючи, що невідповідність тарифів на теплову енергію для населення економічно обґрунтованим витратам на її виробництво протягом останніх років була обумовлена соціально-

орієнтованою політикою Уряду України, а встановлення тарифів та зміни тарифів здійснювалось державним регулятором, покриття збитків підприємств теплоенергетики від різниці в тарифах на теплову енергію для населення протягом 2010-2012 років також здійснювалось за рахунок коштів державного бюджету.

Так, загальний фактичний обсяг видатків на фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію були спрямовані на погашення кредиторської заборгованості підприємств теплоенергетики за спожитий природний газ, протягом 2010-2012 років (при плановому річному обсязі різниці в тарифах на теплову енергію для населення у сумі близько 5 млрд. грн.) склав близько 13 млрд. грн. Прогнозний обсяг заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію для населення, що утвориться внаслідок незмінності діючих тарифів та потребуватиме відшкодування у 2013 році, складе близько 4,31 млрд. грн. Відповідно до Закону України [7] обсяг видатків на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію для населення, що мають бути спрямовані на погашення кредиторської заборгованості підприємств теплоенергетики за спожитий природний газ, станом на 1 лютого 2013 року складає лише 1,7 млрд. гривень.

З огляду на те, що відшкодування заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію здійснюється невчасно та не в повному обсязі, підприємства теплоенергетики навіть за умови 100% рівня розрахунків населення за спожиту теплову енергію позбавлені можливості забезпечити належні розрахунки за спожитий природний газ, спричиняючи касові розриви платіжного балансу та унеможливаючи збалансування фінансового плану НАК «Нафтогаз України».

Поряд з вищезначеними негативними наслідками державної тарифної політики окремої уваги потребує також існуюча система соціальної допомоги в частині фінансування з державного бюджету пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг, яка має яскраво виражений регресивний зміст та характеризується низьким рівнем адресності. Так, за даними прес-служби Рахункової палати України, існуюча в Україні система управління коштами субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг і субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг містить низку недоліків і проблем щодо забезпечення справедливості при її використанні.

По-перше, низка правових норм передбачає надання пільг окремим категоріям громадян, які не є соціально вразливими верствами населення, і породжує нерівність при їх одержанні. Допомогу отримують як безпосередньо пільговики, так і члени їхніх сімей, причому без обмеження норм споживання послуг і розмірів доходів цих сімей. Такі засади надання пільг не

відповідають принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами.

По-друге, механізм компенсування недоотриманих доходів відповідним комунальним підприємствам за надані ними послуги пільговикам призводить до утворення кредиторської заборгованості та неефективного управління коштами субвенції. Серед головних причин цього – використання клірингових розрахунків (заліків) бюджету з підприємствами – надавачами комунальних послуг і обмеженість надання субвенції грошовими коштами.

Крім того, відсутнє і науково-технічне обґрунтування окремих норм споживання енергоресурсів, на підставі яких і формуються обсяги державної допомоги. При наданні пільг і субсидій застосовуються норми користування природним газом, які не переглядалися понад 15 років, що не сприяє його економному використанню. Натомість виникає потреба у збільшенні обсягів субвенції.

Відтак, спрямування житлово-комунальним підприємствам субвенції, яка має компенсувати вартість послуг, наданих пільговим категоріям громадян, лише частково зменшує гостроту проблем у комунальній сфері. Адже залишаються й інші чинники, що впливають на ситуацію у житлово-комунальному господарстві країни – значна зношеність основних фондів, понаднормативні втрати енергетичних і водних ресурсів, рівень тарифів, тяжкий фінансово-економічний стан комунальних підприємств.

При цьому вартість утримання, вочевидь, недостатньо ефективної системи соціальної підтримки незахищених верств населення шляхом надання з державного бюджету пільг і субсидій населенню, була і залишається достатньо високою: за матеріалами презентації Команди Світового банку на тему «Реформування цін на послуги централізованого тепlopостачання та газ в Україні» загальна вартість програм та політики утримання низьких цін на енергоносії сягає 6% ВВП, у тому числі непрямі субсидії – 3,0%, бюджетні субсидії – 2,3 %, пільги з оплати житлово-комунальних послуг – 0,5%, субсидії на оплату житлово-комунальних послуг – 0,1%.

Таким чином, підсумовуючи усе викладене вище, доводиться констатувати, що провідні галузі паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства України функціонують в умовах державного регулювання цін на природний газ та тарифів на теплову енергію для населення, які не покривають витрат на закупівлю імпортованого природного газу та виробництво теплової енергії, неприпустимо високого рівня споживання енергоресурсів та високих бюджетних та квазіфіскальних витрат, що в комплексі обумовлює сповільнений економічний зростання та незадовільний рівень скорочення бідності, формуючи замкнене коло, що потребує негайного реформування.

Теплоенергетичній та суміжній з нею газовій галузям потрібна комплексна програма розвитку на довготривалий період, яка мала б на

Таблиця 1 – Відносна динаміка підвищення тарифів на централізоване теплопостачання і газ, %

Показники	Роки					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ціни на газ						
Товарна складова ціни на газ для підприємств централізованого теплопостачання (населення), грн. за 1 тис. куб. м	100	100	137	137	137	137
Граничний рівень ціни на природний газ для підприємств централізованого теплопостачання (населення), грн. за 1 тис. куб. м	100	100	125	128	130	131
Середня ціна газу для домогосподарств, грн. за 1 тис. куб. м	100	146	125	128	130	131
Витрати на виробництво тепла						
Середні тарифи (витрати) на виробництво 1 Гкал, централізоване теплопостачання для населення, грн./Гкал.	100	140	114	117	120	123
Середні витрати на виробництво 1 Гкал, індивідуальний газовий котел, грн./Гкал.	100	134	120	123	126	128

меті покращення показників економічного зростання та скорочення рівня бідності, включаючи б в себе питання приведення цін і тарифів до економічного обґрунтованого рівня з чітко прописаним дотаційним механізмом та схемою залучення інвестицій для модернізації підприємств, створення сприятливих умов для впровадження екологічних та енергоефективних технологій, спрямованих на зниження залежності від імпорту енергоресурсів, а також забезпечуючи скорочення видатків та дефіциту державного бюджету України.

Відповідно до рекомендацій Команди Світового банку, розроблених спільно з фахівцями енергетики та соціального захисту, мети – реформування існуючої ситуації в галузях теплоенергетики та газопостачання – можна досягнути шляхом підвищення тарифів на теплопостачання та цін на природний газ з одночасним впровадженням заходів, спрямованих на пом'якшення наслідків підвищення цін і тарифів для соціально-незахищених верств населення. При цьому перехід від існуючої ситуації «замкненого кола» до «взірцевого кола» може бути забезпечено за таким алгоритмом:

– підвищення тарифів на централізоване теплопостачання до рівня фінансової рентабельності, а також товарної складової ціни на газ до економічного рівня протягом наступних п'яти років (табл. 1);

– усунення можливості та доцільності арбітражу для підприємств теплоенергетики та газопостачальних підприємств внаслідок вирівнювання цін на внутрішньому ринку;

– зменшення стимулів для від'єднання споживачів від мереж централізованого теплопостачання;

– поступове скорочення бюджетних видатків на покриття збитків підприємств теплоенергетики та НАК «Нафтогаз України» в міру при-

ведення тарифів та цін до економічно обґрунтованого рівня;

– запровадження програм соціальної допомоги для підтримки соціально-незахищених верств населення та населення з доходами на рівні нижче середнього;

– інвестування в заходи енергозбереження для скорочення споживання теплової енергії та, відповідно, природного газу для її виробництва, на 50%.

Реалізація запропонованого сценарію підвищення тарифів, за умови зменшення енергоспоживання (із застосуванням успішного досвіду сусідніх країн), забезпечення адресності соціальної допомоги для підтримки соціально-незахищених верств населення та проведення чіткої роз'яснювальної програми серед споживачів, дасть змогу провести підвищення тарифів у міру поступового зниження рівня бідності, внаслідок чого підвищення тарифів буде меншим, ніж підвищення рівня доходу найбіднішого жителя (рис. 2)

Разом з цим, для реалізації запропонованого сценарію необхідна заміна існуючої на сьогодні недостатньо ефективної системи регресивних субсидій та пільг для населення на оплату житлово-комунальних послуг на реформовану систему соціальної допомоги соціально незахищеним верствам населення. Вона передбачатиме відшкодування відсотка від суми рахунку за послуги теплопостачання 50% найбіднішого населення, на думку фахівців Світового банку, що дозволить забезпечити стабільну високу чисельність одержувачів соціальної допомоги та гарантувати її адресність.

Таким чином, реалізація усього комплексу заходів дозволить протягом строку реалізації програми досягти поставленої мети – покращення показників економічного зростання та скорочення рівня бідності, у тому числі забезпечивши:

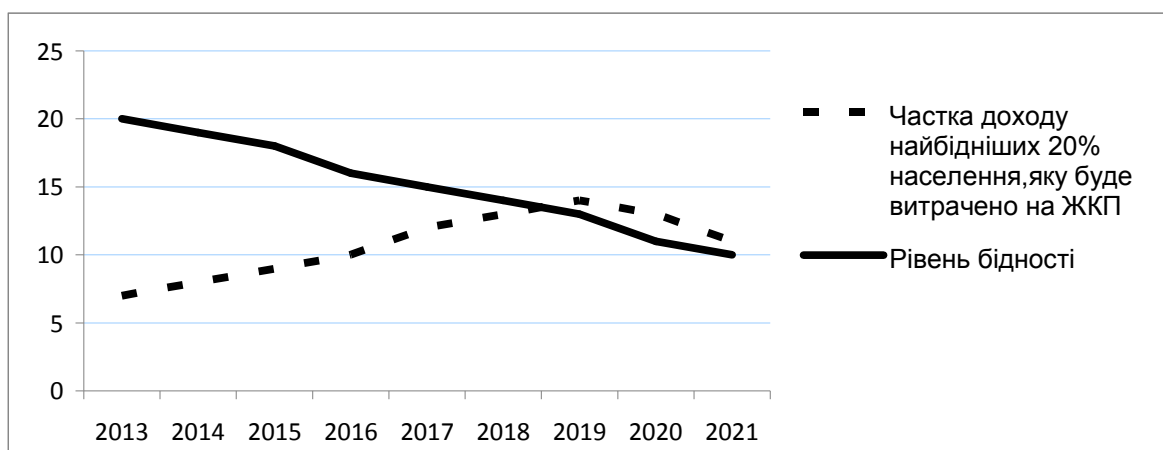


Рисунок 2 – Прогноз взаємозв'язку між рівнем зростання тарифів та скороченням рівня бідності, %

– економію державного бюджету за рахунок скорочення видатків на фінансування програм субсидювання підприємств теплоенергетики та НАК «Нафтогаз України» в частині відшкодування різниці у тарифах на теплову енергію для населення та в цінах на природний газ;

– соціальний захист незахищених верств населення та скорочення бідності за рахунок гарантування адресності допомоги та збільшення кількості її отримувачів шляхом постійного збільшення бюджетних видатків на фінансування відповідних програм соціального захисту;

– фінансування заходів з модернізації та підвищення енергоефективності мереж газо- та теплопостачання, спрямованих на зниження енергоємності національної економіки та зменшення рівня залежності від імпорту енергоносіїв, за рахунок додаткових надходжень від продажу газу та теплової енергії домогосподарствам за економічно обґрунтованими цінами.

6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 N 280/97-ВР (Офіційний вісник України, 1997, число 25, ст. 20).

7 Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.12 №5515-VI (Офіційний вісник України, 2012, N 97 (28.12.2012), ст. 3903);

8 Матеріали з офіційної веб-сторінки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у мережі Internet (www.minregion.gov.ua).

Стаття надійшла до редакційної колегії
28.02.13

Рекомендована до друку
професором **Витвицьким Я.С.**
(ІФНТУНГ, м. Івано-Франківськ)
професором **Благуном І.С.**
(Прикарпатський національний університет
ім. В. Стефаніка, м. Івано-Франківськ)

Література

1 Закон України «Про ціни та ціноутворення» 21 червня 2012 року N 5007-VI (Офіційний вісник України, 2012, N 58 (10.08.2012), ст. 2309).

2 Закон України «Про теплопостачання» від 02.06.05 №2633-VI (Офіційний вісник України, 2005, N 27 (22.07.2005), ст. 1532).

3 Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» від 08.07.10 №2467-VI (Офіційний вісник України, 2010, N 55 (30.07.2010), ст. 1842).

4 Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.04 №1875-VI (Офіційний вісник України, 2004, N 30 (13.08.2004) (частина 1), ст. 1985).

5 Закон України «Про Державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.10 №2479-VI (Офіційний вісник України, 2010, N 55 (30.07.2010), ст. 1844).