



ПОЗИЦІЙНА ЗАПИСКА

Повернення до регульованих цін на газ для населення є кроком назад у реформуванні ринку

Чому виникли «тарифні майдани»?

Українське суспільство традиційно чутливе до питання ціноутворення на енергоносії. З одного боку, для цього є об'єктивні підстави – проблема енергетичної бідності стоїть в Україні досить гостро. За даними опитування, що періодично проводиться Держстатом, станом на 2019 рік 21,8% домогосподарств не в змозі підтримувати належну температуру у власних домівках¹. В I півріччі 2020 року витрати домогосподарств на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива становили 17,2% від сукупних витрат – найбільше після витрат на продукти харчування та безалкогольні напої (46,2%)².

З іншого боку, тема тарифів додатково «підігривається» у ЗМІ, а політики активно на ній спекулюють. Слабкість урядових інституцій та відсутність цілеспрямованої політики з посилення споживачів на енергоринку не дозволяють ефективно протидіяти маніпуляціям, а також інформувати суспільство про реальні можливості для заощаджень у платіжках – зокрема, через зміну постачальника та реалізацію енергоефективних заходів.

За таких умов, на початку 2021 року ситуація на ринку газу спричинила низку протестів в різних регіонах України³. В ситуації, що склалась, мав місце збіг декількох обставин. Відбулось сезонне зростання цінових пропозицій всіх постачальників газу у грудні 2020 р. – січні 2021 р., що відповідало динаміці на європейських хабах. З 1 січня також набули чинності нові ставки тарифів на розподіл газу⁴, яке частково також пояснюється зростанням цін на газ, що купується операторами ГРМ на виробничо-технологічні потреби. Крім того, за рахунок тарифу покриваються витрати, кошти на які були недоотримані в минулі періоди, адже досить тривалий час тариф на розподіл не переглядався і не відтворював реальних витрат облгазів. Додатковими факторами стало рішення Кабміну про скасування пільгового тарифу на перші 100 кВт·год електроенергії і встановлення єдиної ціни для побутових споживачів на рівні 1,68 грн/кВт·год⁵, а також ріст тарифів на теплопостачання⁶.

Ще один чинник – спекуляції з боку політиків. Очікування суспільства щодо зниження цін на газ, опалення, інші комунальні послуги сформувалось під впливом заяв окремих посадових осіб і політиків, зокрема Президента Володимира Зеленського⁷. Цьому сприяли очікування щодо рекордних запасів у сховищах⁸ та в цілому наслідків ринкового ціноутворення й

¹ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_sdg_dtp_u.htm

² http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_vrdu_u.htm

³ <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/10/7279448/>

⁴ <https://ua-energy.org/uk/posts/yakymy-budut-taryfy-na-rozpodil-hazu-v-2021-rotsi>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1325-2020-%D0%BF#n10>

⁶ <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/1/669704/>

⁷ <https://www.president.gov.ua/news/ukrayinski-rodini-mayut-vitrachati-menshe-koshtiv-na-splaty-57737>,

<https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/2/654390/>

⁸ <https://espresso.tv/news/2020/09/30/kobolyev-zayavyv-pro-rekordni-zapasy-gazu-v-ukrayini-ta-mozhlyvist-pochaty-eksport-vzymku>

конкуренції⁹. Рекордне зниження вартості газу весною та влітку 2020 року¹⁰, спричинене карантинними обмеженнями і як наслідок – падінням попиту, було вигідним фоном для продовження процесу відкриття ринку газу. Це також посприяло прийняттю давно назрілого рішення про припинення дії положення про покладення спеціальних обов'язків (ПСО) для населення – з 1 серпня 2020 року ціни перестали бути регульованими, з'явилися стимули для зміни постачальника.

Разом із тим, недостатньо уваги і часу було приділено завданню інформувати споживачів щодо цих змін, створити умови для посилення конкуренції. Хоча про ризики попереджали АМКУ, який надавав обов'язкові рекомендації¹¹, та інші стейкхолдери. Саме тому, коли кон'юнктура змінилася сезонним ростом цін¹², що було очікувано ще в момент лібералізації ринку, а розчаровані громадяни вийшли на «тарифні майдани», влада прийняла рішення про розворот у реформі.

Як відреагувала влада?

11 січня 2021 року Президентом була ініційована нарада, на якій глава держави «поставив уряду завдання терміново розв'язати питання з тарифами на газ для населення»¹³. Того ж дня була проведена нарада голови уряду за участі в.о. міністра енергетики, представників НКРЕКП, «Нафтогазу» та «Оператора ГТС України», на якій були напрацьовані два підходи. Перший, запропонований Міненерго, – формування тарифів за формулою «хаб мінус» (ціни на європейських хабах мінус витрати на транспортування до кордону України) та одночасне обмеження маржі постачальників. Другий підхід, запропонований «Нафтогазом», – посилення конкуренції на ринку шляхом обов'язкової публікації всіма газопостачальними компаніями фіксованої річної ціни.

Врешті, 13 січня на засіданні уряду прем'єр-міністр Денис Шмигаль анонсував встановлення на період карантину або до кінця опалювального сезону фіксованої ціни на газ для побутових споживачів на рівні 6,99 грн за кубометр¹⁴, а також перевірку тарифів на розподіл з боку НКРЕКП. За інформацією ЗМІ, рішення могло бути реалізоване через фіксацію оптової ціни на рівні «хаб мінус» (середнє значення листопадових форвардів на 2021 рік на хабі NCG) та обмеження націнки постачальників до 10%¹⁵. Інший варіант документа, що тимчасово перебував на сайті Міненерго, передбачав просто встановлення граничної ціни на рівні 6,99 грн¹⁶. З боку МВФ висловлювалось занепокоєння з приводу таких заходів¹⁷.

Зрештою, постановою від 18 січня 2021 р. №25 Кабінет Міністрів з 1 лютого і на період дії карантину, але не довше ніж до 31 березня 2021 року, встановив граничну ціну на газ на рівні 6,99 грн за кубометр¹⁸. При цьому, ринкові умови поставок зберігаються, тобто споживачі можуть обирати пропозиції, нижчі за граничну ціну, та змінювати постачальника. Дія контрактів з фіксованою ціною, що нижче граничної, зберігається¹⁹. Прем'єр-міністр Денис Шмигаль не виключив зняття обмежень за позитивної динаміки на ринку (зниження цін)²⁰.

⁹ <https://ua-energy.org/uk/posts/ministr-finansiv-rozpoviv-koly-podeshevshaie-haz>

¹⁰ <https://www.ueex.com.ua/exchange-quotations/natural-gas/medium-and-long-term-market/>

¹¹ <https://amcu.gov.ua/npas/pro-zdijsnennya-zahodiv-spryamovanih-na-zapobigannya-porushennyam-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-6>, <https://amcu.gov.ua/npas/pro-zdijsnennya-zahodiv-spryamovanih-na-rozvitok-konkurenciyi-zapobigannya-porushennyam-zakonodavstva-pro-zahist-ekonomichnoyi-konkurenciyi-6>

¹² <https://www.unian.ua/economics/energetics/ukrajinu-chekaye-cherгова-hvilya-pidvishchennya-cin-na-gaz-novini-sogodni-11282015.html>

¹³ <https://www.president.gov.ua/news/pitannya-znizhennya-tarifiv-na-gaz-dlya-naselennya-obgovoril-65977>

¹⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-bude-zaproponovano-timchasovo-vstanoviti-cinu-na-gaz-699-grn-za-metr-kubichnij-dlya-vsikh-pobutovih-spozhyvachiv>

¹⁵ https://lb.ua/economics/2021/01/12/474995_kabmin_pidgotuvav_postanovu_pro_novu.html

¹⁶ https://docs.google.com/document/d/19BKZtFv8miuS4dCt0FuV-5u9Kma_mJx84gKFBjYBy_4/

¹⁷ <https://ua-energy.org/uk/posts/marchenko-mvf-zanepokoienyi-namirom-ukrainy-znyzty-tsinny-na-haz>

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25-2021-%D0%BF#Text>

¹⁹ <https://www.kmu.gov.ua/news/vstanovlennya-granichnoyi-cini-na-gaz-znizit-jogo-vartist-dlya-naselennya-v-serednomu-na-30-premyer-ministr>

²⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-uryad-rozrobit-richnij-gazovij-produkt-yakij-zahistit-naselennya-vid-rizkih-kolivan-cin-na-rinku>

Окремо було порушене питання обґрунтованості тарифів на розподіл, як результат – АМКУ розпочав відповідне дослідження²¹, також ініційовано обмеження ставок тарифів до рівня не вище 1,79 грн за 1 куб. м на місяць²².

Чому регулювання цін може зашкодити ринку

У 2015-2020 рр. в Україні вже діяв режим регульованих цін у вигляді покладання спеціальних обов'язків (ПСО) на «Нафтогаз» та регіональні газозбутові компанії. Це вважалося тимчасовим заходом для захисту від різкого підняття цін на газ для населення. Проте, протягом 5 років існування PSO виявився ряд факторів, що негативно впливають на ринок газу в Україні і можуть повторитися, якщо регулювання цін буде відновлене.

По-перше, це може «заморозити» ринок та зберегти на ньому домінування існуючих гравців (передусім, газзбутів групи «РГК»). За даними АМКУ, за 5 місяців з початку роботи ринку лише 3% споживачів обрали нового постачальника газу²³. Із регульованими цінами споживачі не мають жодного стимулу змінювати постачальників, попри спрощену процедуру. Тим більше дивною виглядає ініціатива обмежити ціну, якщо на ринку - за даними інструменту «Газотека», створеного DiXi Group, - найнижчою ціною на січень є саме 6,99 грн/куб. м, багато постачальників пропонують газ за цінами 7,05-7,5 грн/куб. м²⁴.

По-друге, гравці ринку газу – передусім державні компанії («Укргазвидобування», НАК «Нафтогаз України») – можуть отримати збитки, або принаймні не отримають очікуваного прибутку, який «УГВ» могла б, наприклад, закладати для нарощування видобутку на перспективних ділянках суходолу та шельфу. Різниця між ринковою ціною та встановленою урядом може суттєво відрізнятись (особливо з часом), що спричинить збитки для постачальників, які потрібно буде відшкодувати²⁵. Наприкінці 2020 року «Нафтогаз» отримав 32,2 млрд грн компенсації з державного бюджету саме за виконання спеціальних обов'язків у 2015-2019 рр.²⁶.

По-третє, різниця в цінах для домогосподарств та промисловості створює ризики для корупційних дій з боку постачальників. Існували схеми, коли газ за регульованою ціною, який був призначений для домогосподарств, перепродавався промисловим споживачам за ринковою ціною. Це, в свою чергу, спричиняло збитки для державних компаній²⁷.

По-четверте, регулювання цін на рівні, який може виявитися нижчим за ринковий, знижує стимули для населення впроваджувати енергоефективні заходи. Приведення цін на газ до ринкового рівня, хоч і поступове, сприяло скороченню споживання з боку населення і теплопостачальних компаній із 19,2 млрд кубометрів у 2016 році до 15,4 млрд кубометрів у 2019 році²⁸.

По-п'яте, поряд з існуванням адресної та монетизованої системи житлових субсидій, запровадження регульованих цін виглядає як дублювання. Таке втручання не може вважатися заміною чи доповненням існуючої системи соціальної допомоги. Крім того, в Європі лише 3 країни ЄС та Норвегія задля захисту вразливих споживачів використовують загальне регулювання цін на газ (станом на 2019 рік). Основними інструментами допомоги є заборона на відключення, допомога у застосуванні заходів енергоефективності, фінансова допомога у

²¹ <https://ua-energy.org/uk/posts/amku-pereviryt-obgrunтовanist-taryfiv-na-rozpodil-hazu>

²² <https://www.facebook.com/andriy.gerus/posts/10222666864553958>, <https://www.nerc.gov.ua/?news=11121>

²³ <https://amcu.gov.ua/news/shchodo-situaciyi-na-rinkah-prirodnogo-gazu>

²⁴ <https://gasoteka.ua-energy.org/>

²⁵ Відповідно до ст. 15 ЗУ «Про ціни та ціноутворення», у разі встановлення регульованих цін у розмірі, що нижчий за економічно обґрунтований, уряд має «відшкодувати суб'єктам господарювання різницю між такими розмірами за рахунок коштів відповідних бюджетів».

²⁶ <https://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/7FCE13CB0D15EB05C2258646004A4DFB?OpenDocument&year=2020&month=12&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

²⁷ https://www.naftogaz.com/files/Information/170926_Report_re_RSCs_v2-pdf_ENG.pdf

²⁸ Розрахунки на основі даних НАК «Нафтогаз України» (<https://www.naftogaz-europe.com/subcategory/ua/GasConsumption>).

встановленні енергоефективного обладнання, відстрочки платежів за енергоресурси²⁹. Країни ЄС для допомоги вразливим споживачам майже не використовують інструменти, які спрямовані на ручне регулювання ринку.

Український уряд аргументує введення ручного регулювання цін на газ економічними наслідками пандемії коронавірусу, проте втрати доходів відчують лише частина населення України. Тому визначення категорій вразливих груп побутових споживачів та адресна допомога саме цим групам буде більш доречною, аніж загальне зменшення цін для всіх без винятку споживачів.

Що робити далі?

Зафіксувавши ціну на газ для побутових споживачів до 31 березня 2021 року, уряд не має ігнорувати ряд проблем ринку, які все одно потрібно вирішувати у найближчі місяці. Інакше подібні кризові ситуації можуть повторитися.

З огляду на зазначене, експерти DiXi Group рекомендують:

- **Суб'єктам законодавчої ініціативи: запустити прозору реалізацію ресурсу газу державних компаній на біржах (gas release program).** Більша частина газу, який споживається в Україні, формується з ресурсу «Укргазвидобування». Наразі ексклюзивним «розпорядником» цього ресурсу є материнська НАК «Нафтогаз України», що потенційно може скористатися таким важелем для укріплення своїх позицій на ринку. Введення нормативного зобов'язання для «Укргазвидобування» на продаж видобутого газу на біржових торгах покращить ситуацію. Такі зобов'язання застосовуються в європейській практиці, в листопаді 2020 року Секретаріат Енергетичного Співтовариства рекомендував Україні запустити gas release program для газу національного видобутку³⁰.
- **КМУ, НКРЕКП, НКЦПФР: пришвидшити розвиток торгівлі газом на спотовому ринку із прозорим формуванням ціни на короткострокові продукти.** Вихід значних обсягів газу на біржові торги дозволить Україні створити **власний ринковий індекс (бенчмарк)**, зробивши його основним орієнтиром для ринку. Застосування українських індикативів значно підвищить ліквідність, сприятиме інтеграції ринків (market coupling) з європейськими та позитивно вплине на формування ціни. Впровадження вимог Регламенту (ЄС) № 1227/2011 щодо доброчесності та прозорості оптового енергетичного ринку (REMIT) повинне також сприяти формуванню здорового ринкового середовища.
- **НКРЕКП, АМКУ: забезпечити оприлюднення на регулярній основі результатів моніторингу ринку** – структурних показників конкурентності в оптових і роздрібних сегментах, середньозважених цін та рівня маржинальності (mark-ups). Заходи реагування на зловживання, зокрема маніпуляції постачальників та надмірного завищення ними націнки, повинні відбуватися постійно, з урахуванням даних моніторингу.
- **НКРЕКП, КМУ: посилити вимоги щодо анбандлінгу на роздрібному ринку, забезпечити ефективний контроль.** Одним з необхідних кроків є забезпечення ефективного відокремлення операторів ГРМ (облгазів) від постачальників (газзбутів). Контроль за виконанням програм відповідності та діяльністю уповноважених осіб операторів ГРМ має перестати бути формальністю, а будь-які факти зловживань – зокрема, перешкоджання зміні постачальника, – отримати адекватну відповідь. У більш радикальній версії (яка одночасно має пояснити, як залучити нових власників) можливе прийняття нормативних актів, які заборонять операторам ГРМ бути акціонерами в збутових компаніях (ownership unbundling).

²⁹ https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202019%20-%20Energy%20Retail%20and%20Consumer%20Protection%20Volume.pdf, с. 73

³⁰ <https://energy-community.org/news/Energy-Community-News/2020/11/26.html>

- **НКРЕКП: відкрити інформацію про стан газорозподільних мереж та посилити контроль за використанням тарифної виручки.** Регулятор повинен зобов'язати операторів ГРМ зробити інформацію про стан мереж публічною, а також у зручній формі викласти дані про використання тарифної виручки (передусім щодо виконання інвестиційних програм та встановлення приладів обліку газу). Ця інформація зробить процес розрахунку та встановлення тарифу на розподіл більш зрозумілим, прозорим та дозволить зняти низку запитань до їх обґрунтованості. Публікація даних про стан мереж допоможе в розумінні, наскільки високими мають бути тарифи на розподіл, чи виправдане утримання ГРМ із високим рівнем потужності при скороченні споживання.
- **Суб'єктам законодавчої ініціативи: закріпити права споживачів та постачальників газу в контексті доступу до інформації.** Тривалий час ведуться розмови про **відкриття абонентських баз даних**, що стимулюватиме постачальників самим звертатися до споживачів із комерційними пропозиціями. Оскільки такий підхід передбачає доступ до персональних даних, самі споживачі можуть надати згоду на доступ до свого профілю у такому дата-хабі. З іншого боку, кожен споживач повинен мати гарантоване право на отримання інформації про себе, зокрема про EIC-код, необхідний для зміни постачальника.
- **КМУ, НКРЕКП: встановити вимоги щодо публікації комерційних пропозицій роздрібних постачальників газу.** Серед таких вимог, які зараз обговорюються³¹, - обов'язкова наявність пропозицій з фіксованими цінами (договори на квартал, рік, сезон або інший тривалий період). Регулятору важливо слідкувати, щоб усі постачальники заздалегідь публікували свої ціни на наступний розрахунковий період. Важливо також створити умови, аби постачальники були зобов'язані публікувати свої пропозиції на інформаційних системах-агрегаторах, які дозволяють порівняти ці пропозиції (price comparison tools).
- **КМУ (Міненерго, Мінсоцполітики): розробити та прийняти Порядок захисту вразливих споживачів**, як того вимагає ст.16 Закону «Про ринок природного газу». Документ має визначати чіткі критерії вразливих споживачів, порядок їх обліку, моніторингу та контролю за належністю до такої категорії, а найголовніше – заходи підтримки і захисту.
- **КМУ: збільшити фінансування програм енергоефективності та забезпечити їх доступність для ширшого кола ОСББ та управителів.** Це буде набагато кращим виходом для подолання енергетичної бідності, ніж регулювання цін. Зауважимо, що у країнах ЄС в сфері газу є практика price intervention, але: процедура і причини для таких рішень є чітко описані, існує чіткий план дій щодо відмови в майбутньому від цієї політики, і зрозуміло, коли ця частина регулювання буде припинена.
- **КМУ, НКРЕКП, інші органи влади: ведення комунікації стосовно змін у енергетичному секторі в цілому.** Важливо, аби зміни у тарифах на розподіл достатньо обґрунтувались та велась комунікація з усіма органами місцевої влади, громадами. Ліва частина даних про ринок газу, яка зараз приховується під грифом «комерційна інформація», має бути відкрита. Важливо зосередитись і на тому, аби надавати населенню інформацію про переваги ринку газу і його можливості, а не зупиняти реформи через ряд невдоволь. Окрему увагу слід приділяти протидії маніпулятивним заявам та спростуванню міфів, якими наповнене інформаційне поле.

³¹ <https://www.kmu.gov.ua/news/vstanovlennya-granichnoyi-cini-na-gaz-znizit-jogo-vartist-dlya-naselennya-v-serednomu-na-30-premyer-ministr>