

Україна на межі енергетичної бідності: як захистити вразливі соціальні групи?

26.02.13



Документ для обговорення

**МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ**
вул. Артема, 60, Київ, Україна, 04050. Тел.: (044) 484 4400, 01, факс: 484 4402,
e-mail: ig@icps.kiev.ua,
www.icps.com.ua

Цей документ підготовлено завдяки підтримці уряду Швеції. Погляди та думки, висловлені у ньому є авторськими і не обов'язково відображають позицію шведського уряду.

Автори: Ільдар Газізуллін, Ларіон Лозовий, Девін Ейклз
Літературне редагування: Надія Цісик

Автори вдячні за надані поради під час обговорень з колегами, незалежними експертами та представниками урядових установ.

Зміст

1. Вступ.....	4
2. Проблема: соціально вразливі групи споживачів не захищені від наслідків реформ енергетичного ринку	4
3. Ціна бездіяльності: поширення енергетичної бідності.....	5
3.1 Що таке енергетична бідність?	5
3.2 Енергетична бідність в Україні.....	6
3.3 Наслідки енергетичної бідності.....	7
4. Хиби чинної політики соціального захисту споживачів	8
4.1 Обсяги та канали соціального захисту споживачів	8
Хиби системи соціального захисту	9
4.2 Чому така соціальна політика не може тривати надалі?.....	9
4.3 Попередні спроби вирішити проблеми	10
5. Зацікавлені сторони та їхні втрати від збереження статус-кво	11
6. Європейські орієнтири соціальної політики в енергетичному секторі.....	12
6.1 Нормативні вимоги ЕнС	12
6.2 Визначення вразливих категорій споживачів	12
6.3 Як можна визначити вразливих споживачів?	13
6.3.1 Критерії визначення	13
6.3.2 Прогрес країн ЕнС у визначенні вразливих споживачів.....	14
6.4 Розробка та затвердження Соціального плану дій	14
6.4.1 Зв'язок Соціального плану дій з іншими нормативними актами ЕнС	14
6.4.2 Основні положення Соціального плану дій	14
6.4.3 Прогрес країн ЕнС у розробці та затвердженні СПД	15
6.4.4 Перешкоди в розробці та імплементації СПД.....	15
6.5 Консультації в соціальних робочих групах	15
7. Рекомендації.....	16
7.1 Підходи до захисту в країнах ЕнС.....	16
8. Додатки.....	20
Визначення соціально вразливих споживачів.....	20
Соціальні кроки у Програмі економічних реформ Президента на 2010–2014 роки та відповідних річних планах дій	21
Список посилань	22

1. Вступ

Україна має змінити систему соціального захисту споживачів енергетичних ресурсів згідно з вимогами ЄС. Після приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (ЕнС) 2011 року країна реформує енергетичний сектор за стандартами та нормами європейського законодавства.

Мета цього документа – визначити головні проблеми захисту соціально вразливих споживачів газу, електроенергії та послуг тепlopостачання під час реформи енергетичних ринків.

Формулювання та докладний опис цих проблем стануть предметом для обговорення з експертами та зацікавленими сторонами, що дасть змогу визначити їхні позиції щодо перспектив адаптації соціальної політики до нових викликів в енергетичному секторі. Експертні коментарі, надані під час обговорення цього документа, буде покладено в основу документа з рекомендаціями щодо вирішення проблеми.

2. Проблема: соціально вразливі групи споживачів не захищені від наслідків реформ енергетичного ринку

Наразі українська система соціального захисту не здатна забезпечити ефективний захист споживачів від побічних ефектів лібералізації енергетичних ринків України. Попри наявні міжнародні зобов'язання з посилення захисту соціально вразливих споживачів, Україна не визначила вразливі категорії споживачів і механізми їхнього захисту на законодавчому рівні і зволікає зі змінами у системі соціального захисту, яка залишається неадресною та неефективною.

Таким чином, деякі соціальні вразливі групи споживачів можуть відчувати негативні наслідки лібералізації енергетичних ринків. Нині ціни й тарифи¹ для більшості груп споживачів регулюються адміністративно і в кілька разів нижчі за економічно обґрунтований рівень. Таким чином, на початковому етапі реформи газового ринку та електроенергетики ціни для населення та деяких інших категорій споживачів (бюджетні організації, комунальні підприємства) суттєво зростуть.

Реформа енергетичних ринків містить й інші ризики для споживачів:

- Постачальникам вигідніше надавати перевагу оптовим покупцям – промисловості, а не дрібним побутовим споживачам.
- Компанії посилюватимуть платіжну дисципліну, маючи більше підстав для відключення неплатників від енергопостачання.
- Необхідність збору та аналізу інформації через можливість вибору між кількома постачальниками і тарифними планами може заплутувати непідготовленого споживача.

Водночас ці негативні ефекти не мають бути причиною для відмови від лібералізації енергетичних ринків. Усі групи споживачів, включно з населенням, програють, якщо Україна зволікатиме з проведенням реформи енергетичного ринку та системи соціального захисту. Якість послуг та енергетичної інфраструктури поступово погіршуватиметься, а рівень непродуктивних державних витрат збільшуватиметься.

Гарантії захисту вразливих споживачів мають бути включені до енергетичних і соціальних програм відповідних членів Енергетичного Співтовариства². Негативний економічний вплив цінових стрибків на ці групи споживачів можна зменшити й навіть цілком усунути. Зменшення загальних витрат внаслідок об'єктивної переоцінки тих, хто має право на допомогу, дасть змогу державі заощадити більше коштів, які можна буде спрямувати на захист цільових груп у разі підвищення цін³.

3. Ціна бездіяльності: поширення енергетичної бідності

3.1 Що таке енергетична бідність?

Енергетична бідність настає тоді, коли домогосподарство не здатне задовольнити свої базові енергетичні потреби, а саме: підтримувати належні температурні рівні в помешканні, мати достатньо енергоносіїв для приготування їжі та ін. Зазвичай енергетично бідним вважають домогосподарство, енергетичні витрати якого перевищують певний відсоток доходів. Так, низка урядів країн Європи та міжнародні організації, що займаються подоланням бідності, використовують величину порога енергетичної бідності у 10%⁴.

Критерії енергетичної бідності можуть бути більш складними й окрім витрат на енергетичні ресурси враховувати такі фактори, як рівні споживання, цін та енергоефективність помешкань. Загалом домогосподарство ризикує опинитися за межею енергетичної бідності через три фактори:

- низький рівень доходів;
- низьку енергоефективність;
- високі тарифи та ціни на енергоносії (див. Рис. 1).

Рис. 1. Фактори енергетичної бідності



Три фактори енергетичної бідності нерозривно пов'язані. Так, термoeфективність будівлі безпосередньо впливає на сумарні витрати на опалення: мешканці недостатньо утепленого будинку платитимуть більше й більше ризикуватимуть опинитися за межею енергетичної бідності. Водночас вони ризикують потрапити у пастку – низькі доходи не даватимуть змоги оплатити утеплення будинку чи модернізацію інфраструктури з виробництва/постачання енергії, що змушуватиме їх надалі сплачувати надмірні кошти за спожиту енергію. Не менш небезпечною є звичка до нераціонального використання енергоресурсів, спричинена чинною системою соціальної допомоги і занижених соціальних тарифів.

3.2 Енергетична бідність в Україні

Велика частина населення вже відчуває високий тягар витрат на оплату житлово-комунальних послуг. 2011 року 5,6% домогосподарств витратили більше 10% власних доходів лише на сплату рахунків за опалення. За оцінками, у випадку підвищення тарифів на природний газ на третину близько 45% населення країни витрачатимуть більше 10% своїх доходів на сплату рахунків за житлово-комунальні послуги⁵.

Таблиця 2.1. Розподіл середньомісячних витрат домогосподарств за окремими статтями житлово-комунальних послуг

<i>Статті витрат</i>	<i>Середньомісячні витрати, грн / домогосподарство в місяць</i>	<i>Частка витрат у грошовому доході, %</i>	<i>Частка домогосподарств, які сплачують за послуги, %</i>
Житлово-комунальні послуги, всього	313,58	9,0	99,9
Опалення	137,89	3,4	37,6
Постачання газу	77,21	2,3	87,9
Гаряче водопостачання	55,02	1,2	19,6
Холодне водопостачання	25,82	0,7	69,2
Водовідведення (каналізація)	18,06	0,5	50,9

Джерело: ОУЖД, 2011, як наведено у USAID (2012).

Частина населення України опинилася на порозі енергетичної бідності через такі фактори:

- **Низькі доходи.** Згідно з даними оцінки домогосподарств рівня власних доходів⁶, 2010 року 38% домогосподарств обмежували себе у споживанні непродовольчих товарів і послуг, витрачаючи значну частину доходів на харчування.
- **Низька енергетична ефективність.** Житловий фонд країни має незадовільну енергоефективність: близько 70% тепла, що надходить до багатоквартирних будинків, втрачається через відсутність належної теплової ізоляції будівель і регулювання споживання⁷.

Третій фактор енергетичної бідності – високі тарифи та результуючі ціни для населення – наразі невідчутний завдяки державному регулюванню. Наприклад, тарифи на газ для населення покривають лише 20–30% вартості послуг. Водночас підвищення тарифів необхідне для продовження реформи енергетичних ринків. Залежно від обраної урядом стратегії це підвищення може відбутися поступово або одномоментно. Різні сценарії підвищення тарифів матимуть різні наслідки для системи соціального забезпечення та якості життя населення (див. Таблиця 2.2).

Таблиця 2.2. Наслідки підвищення тарифів на енергетичні ресурси

Сценарій підвищення тарифів	Вплив на чинну систему соціального забезпечення	Вплив на якість життя та добробут населення
Базовий (тарифи й ціни залишаються на незмінному рівні наступні 1–2 роки)	Система соціального забезпечення продовжуватиме надавати підтримку більшій кількості населення, ніж це необхідно. За такої ситуації додаткове навантаження на бюджет обмежить можливості для реалізації інших державних програм і проєктів	Збереження соціальної несправедливості. Заможніші домогосподарства надалі виграватимуть від низьких цін і державної підтримки. Якість наданих послуг погіршуватиметься через зношення інфраструктури (відключення від постачання, втрати тепла в мережах та ін.)
Поступовий (ціни ЖКП зростатимуть на 30–60% щороку)	Частка населення, що звернеться за субсидіями на ЖКП, збільшиться в 1,5 разу й може сягнути 15% домогосподарств ⁸ . Посилиться навантаження на органи, що здійснюють адміністрування субсидій	Вже на першому етапі підвищення цін близько половини домогосподарств України витратять на послуги ЖКП більше 10% доходу ⁹ . Це змусить їх скорочувати споживання інших непродовольчих товарів і послуг або призводитиме до погіршення платіжної дисципліни
Шоковий (ціна газу одночасно буде увідповіднена до паритету цін з імпортом і зросте в 3–5 разів)	Звернення населення для надання субсидій створить тиск на адміністративні органи, що буде посилюватися з наближенням опалювального сезону. Необхідно передбачити фінансування додаткових обсягів виплат субсидій і компенсацій пільг	Велика частина населення опиниться у стані енергетичної бідності, різко скоротивши споживання енергоносіїв. Вибірковий і недостатній обігрів приміщень набуває систематичного характеру

Джерело: МЦПД

3.3 Наслідки енергетичної бідності

Коли видатки на енергоносії перевищують певний прийнятний для бюджету домогосподарства рівень, споживачі змушені скорочувати споживання енергоносіїв, що призводить до погіршення якості життя. Так, споживачі можуть вдаватися до вибіркового обігріву приміщень (наприклад, лише однієї кімнати), обігріву лише в певні години; повної відмови від обігріву чи додаткового обігріву¹⁰. Енергетична бідність може набувати радикальних форм, коли найменш заможні споживачі постають перед дилемою «істи або обігрівати» і сплата рахунків за енергію відбувається за рахунок продуктів харчування та першої необхідності¹¹.

Недостатній обігрів приміщень має низку негативних наслідків для здоров'я громадян. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, мінімальними температурами обігріву приміщень, що дають змогу уникнути негативних наслідків, є 21°C для головної кімнати і 18°C – для решти кімнат. За умов, коли температура житлових приміщень стає нижчою 16 градусів, суттєво зростає ризик захворювання органів дихання, нижчою 12 градусів – серцево-судинної системи. Ризики захворювання додатково збільшуються через надмірну вологість, пов'язану з неналежним утепленням будинків, а також появу грибка та плісняви на стінах. Найбільш вразливими до захворювань внаслідок переохолодження є особи літнього віку, немовлята та особи з хронічними хворобами⁸.

У зимовий період відзначається різке зростання рівнів смертності, пов'язаних із постійним переохолодженням через перебування в погано опалюваних житлових приміщеннях. Низькі температури спричиняють підвищення тиску і загострення серцево-судинних захворювань, що особливо впливає на осіб, старших за 85 років. Спостерігається безпосередня кореляція між температурними рівнями та рівнями додаткової смертності –

падіння температури на 1°C (нижче 19°C) призводить до збільшення випадків смертності на 2%¹².

Енергетична бідність в Європейському Союзі

Проблема енергетичної бідності актуальна навіть для європейських країн із порівняно низьким відсотком загальної бідності – за умови, якщо вони розміщуються в зоні холодного клімату, а тарифи на енергоносії достатньо високі. Вперше питання про доступність енергії для громадян низького достатку в Європі постало під час нафтової кризи 1973 року, а подальші стрибки цін на енергоносії вивели це питання на порядок денний енергетичної політики більшості держав – членів ЄС.

Від проявів енергетичної бідності потерпає велика частина населення – близько 32% у середньому в країнах Європейського Союзу. Ці домогосподарства не здатні підтримувати належні температурні режими, мають непропорційно високі витрати на енергетичні послуги, недостатньо утеплені приміщення або заборгованість за сплату житлово-комунальних послуг¹³. Бідність поширена переважно у нових державах – членах ЄС (Болгарія, Румунія), в яких нездатними підтримувати належні температурні режими в помешканні виявляються більше 20% домогосподарств¹⁴.

4. Хиби чинної політики соціального захисту споживачів

4.1 Обсяги та канали соціального захисту споживачів

Система соціального захисту споживачів енергетичних ресурсів охоплює практично всіх громадян України незалежно від їхніх реальних потреб у цій допомозі. Держава надає населенню допомогу через два канали, які часто-густо дублюють один одного:

1. Система пільг на оплату житлово-комунальних послуг і система житлово-комунальних субсидій¹⁵. Пільгами з оплати житлово-комунальних послуг охоплено більш як 22% населення, переважно діти війни та ветерани війни. 2012 року субсидії отримували близько 8% населення країни¹⁶.
2. Адміністративне встановлення низьких цін і тарифів на газ, тепло та електроенергію, які населення використовує для своїх потреб. Цією допомогою користується більшість домогосподарств України.

Загальний обсяг фінансової підтримки споживачів енергетичних послуг щороку зростає і 2011 року становив близько 100 млрд грн. Так, за оцінками Міжнародного валютного фонду, Україна витратила близько 80 млрд грн на пряме та непряме відшкодування різниці між реальними та фактичними цінами на газ і послуги з теплопостачання¹⁷. Обсяг дотаційних сертифікатів у електроенергетиці (так зване перехресне субсидування) становив близько 25 млрд грн 2011 року.

Ключовими елементами обох каналів допомоги є енергетичні компанії. У першому випадку уряд фінансує пільги та субсидії, компенсуючи витрати підприємств – надавачів послуг з бюджету, у другому – внаслідок адміністративного встановлення тарифів енергетичні підприємства фінансують соціальні функції захисту споживачів. Таким чином, більше 80% усіх витрат на забезпечення соціального захисту фінансується за

рахунок підприємств енергетики (головно компанією «Нафтогаз України») у вигляді недоотриманих прибутків. Лише близько 20% фінансується за рахунок державного бюджету у вигляді дотацій, субсидій і пільг.

4.2 Хиби системи соціального захисту

Основні проблеми обох механізмів надання допомоги споживачам енергетичних ресурсів є спільними.

По-перше, низька адресність допомоги, адже більшу частину допомоги отримують небідні. Так, попри те, що ціни на газ для населення диференційовано залежно від обсягу його споживання (що менше річне споживання, то нижчі ціни), цей критерій часто не є тотожним рівню доходу споживача ресурсу. Пільги надають також без урахування доходів їхніх отримувачів. За оцінками Міжнародного валютного фонду, лише 20% усіх пільг отримують найбідніші категорії домогосподарств.

По-друге, обидві системи соціального захисту створюють можливості для зловживань фінансовими та енергетичними ресурсами під час адміністрування допомоги. Постачальники ресурсів вдаються до махінацій через наявність різних тарифів і завищених норм споживання. Так, газ, призначений для так званих «пільгових» категорій – за оцінками учасників ринку, до 2 млрд куб. газу на рік, – йде на потреби комерційних споживачів. Субсидії, прив'язані до рівня витрат населення, також уможливають зловживання, коли місцеві комісії ухвалюють рішення про виділення субсидій групам категорій, які формально не мали б отримувати допомогу.

Таблиця 4.2. Головні хиби системи пільг і житлово-комунальних субсидій

Система пільг	Система житлово-комунальних субсидій
Низька адресність	Низька адресність
Дублювання допомоги ¹⁸	Складність адміністрування
Надання пільг у натуральній (негрошовій) формі	Фактичне надання переваг одноосібним домогосподарствам ¹⁹
Недосконалість механізмів обліку (нормування)	Низьке охоплення домогосподарств, що не мають доступу до послуг

Джерело: за даними звітів CASE про «Удосконалення механізмів надання пільг» і про «Удосконалення механізмів надання житлових субсидій»

По-третє, практика, коли лише на деякі (переважно державні) підприємства покладено виконання соціальних функцій держави, створює нерівні умови конкуренції на ринку видобутку газу та постачання газу та тепла.

4.3 Чому така соціальна політика не може тривати надалі?

Подібна система надання соціальної допомоги не є сталою через погіршення економічної ситуації та структурні зміни на енергетичних ринках в Україні²⁰:

Приватизація енергетичного сектору та лібералізація енергетичних ринків України. Внаслідок відновлення приватизації 2010 року в Україні збільшується частка приватних компаній на ринку надання енергетичних послуг. Ці компанії вимагатимуть вчасної та повної компенсації збитків від продажу газу пільговим категоріям споживачів або

припинення адміністративного регулювання тарифів на послуги у конкурентних сегментах ринку. Крім того, лібералізація енергетичних ринків²¹ передбачає, що регулятор має усунути від встановлення цін на власне ресурс чи послугу або тарифів на постачання газу чи електроенергії²².

Поглиблення соціальної нерівності в Україні. Попри те, що в Україні і абсолютний, і відносний рівень бідності перебуває на порівняно низькому рівні, очікуване зростання цін на енергетичні ресурси для населення може посилити негативну тенденцію останніх років щодо зростання бідності (див. РОЗДІЛ 1). Якщо наявну неадресну систему допомоги не буде реформовано, вона посилить соціальну несправедливість, коли більшу частину допомоги отримуватимуть заможні домогосподарства.

Збільшення фінансового навантаження на державний бюджет. Упродовж 2010–2012 років одним з головних чинників дефіциту державного бюджету (за визначенням МВФ), є енергетичні субсидії²³. Щороку збільшується фінансове навантаження на енергетичні підприємства через зростання різниці між цінами імпорту газу та внутрішніми цінами на газ та інші пов'язані послуги, які сплачує населення. Водночас населення продовжує збільшувати споживання енергетичних ресурсів, тимчасом як видобуток газу в країні падає.

4.4 Попередні спроби вирішити проблеми

Програма економічних реформ Президента на 2010–2014 роки містить заходи, спрямовані на реформування тарифної політики, системи соціального забезпечення та захист вразливих груп споживачів (див. Додатки). Втім, упродовж 2010–2012 років виконання кроків, передбачених у щорічних планах дій, постійно відкладалося. Таким чином, на 2012 рік рівень виконання Програми лишається низьким. Передбачений перехід до адресності всіх видів соціальної підтримки не відбувся, адже спроби уряду втілити зміни наражалися на спротив зацікавлених сторін:

1. Спроба уряду запровадити гнучкіший механізм фінансування пільг для учасників бойових дій в Афганістані та ліквідаторів наслідків аварії на ЧАЕС²⁴ не вдалася. Таким чином, уряд здійснив лише перевірку та очищення списків пільговиків.
2. Уряд запровадив додаткові критерії до призначення субсидій²⁵, що дало змогу підвищити адресність допомоги. Проте надалі лишається можливість ширшої інтерпретації цих критеріїв на користь споживачів місцевими органами влади.
3. 2010 року Комісія зі здійснення державного регулювання у сфері енергетики прийняла рішення про підвищення тарифів на газ та електроенергію для населення. Проте після акцій протесту профспілок уряд відмовився від подальших планів перегляду тарифів.
4. 2013 року уряд планує встановити новий порядок стягнення плати за використання надр, зокрема вирівняти розмір плати за видобуток газу для потреб населення та комерційних цілей. Проте ці зміни стосуватимуться лише видобутку газу з глибин більш як 5 000 м²⁶.
5. З 2010 року Волинська обласна адміністрація проводить експеримент з надання пільг з оплати електроенергії у грошовій формі²⁷. Попри успішність експерименту, його не поширено на всю країну.

5. Зацікавлені сторони та їхні втрати від збереження статус-кво

Усі ключові групи інтересів програють від збереження наявної системи соціального захисту споживачів енергетичних ресурсів і послуг. Підприємства енергетики – група інтересів, яка найбільше програє від наявної ситуації, адже вона є головним донором системи соціального захисту. Водночас бізнес – не єдина група інтересів, яка програє від статус-кво.

Споживачі також зазнають втрат через погіршення якості послуг і через недостатнє фінансування інших соціальних та інвестиційних програм. Країна потрапляє у пастку завищеного споживання енергетичних ресурсів, адже підприємства та населення не мають стимулів інвестувати в енергоефективніше споживання.

Уряд як група інтересів також починає програвати, адже, по-перше, груп, не задоволених поточною ситуацією, стає дедалі більше, по-друге, зростання обсягів фінансування соціальної допомоги з бюджету країни суттєво обмежує можливості уряду в інших важливих сферах політики (таких як освіта та охорона здоров'я).

Таблиця 3.1. Втрати груп інтересів від збереження поточної ситуації

Характеристика групи інтересів	Втрати
<p>Надавачі послуг До цієї групи належать енергогенеруючі компанії, видобувні газові компанії, підприємства теплоенергетики. Опосередковано до групи також належать енергорозподільчі компанії (облгази та обленерго), тарифи для яких теж штучно знижуються</p>	<p>Погіршення фінансового стану підприємств енергетики через низькі тарифи – головний негативний наслідок. Це призводить до зношення активів і втрати вартості підприємств, зменшення обсягів інвестування та виробництва (у газовому секторі) та втрати частки на ринку (там, де існує конкуренція)</p>
<p>Домогосподарства Населення є найменш структурованою групою, в межах якої різні категорії споживачів по-різному відчують вплив проблеми. До цієї групи належать індивідуальні домогосподарства та об'єднання, що представляються їхні інтереси: асоціації мешканців, профспілки</p>	<p>Втрати різних категорій домогосподарств різняться через відмінності у структурі споживання послуг, рівнях доходів та ін.</p> <p>Усі домогосподарства відчують зниження якості життя через низьку якість послуг, коли постачальники допускають відхилення від встановлених нормативів чи умов договору (недостатня температура теплоносія, коливання напруги в мережі, аварійні відключення)</p> <p>Найбідніші споживачі не можуть повною мірою отримати підтримку у системі соціального захисту через натуральну форму надання допомоги. Так, мешканці сільської місцевості, які не мають доступу до центрального опалення та гарячого водопостачання, позбавлені можливості скористатися наявними вигодами від субсидій і пільг</p>
<p>Комерційні споживачі Підприємства споживають більше половини електроенергії та газу. Представники цієї групи, особливо великі підприємства-споживачі, порівняно добре організовані у представленні власних інтересів</p>	<p>Зменшення конкурентоспроможності промислових споживачів через наявність перехресного субсидування в електроенергетиці, неможливість скористатися перевагами переходу на прямі договори з постачальниками газу та електроенергії та низьку якість послуг</p>

<p>Органи влади Цю групу передусім представляють профільні міністерства (Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство соціальної політики, Держенергоефективності, Національні комісії з державного регулювання (НКРЕ та НКЖКП) та Адміністрація Президента, а також місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, які адмініструють систему надання допомоги та здійснюють управління підприємствами у комунальній власності</p>	<p>Збільшення дефіциту державного бюджету та рівня збитковості державних і комунальних підприємств ПЕК</p> <p>Низькі темпи видобутку газу та повільний поступ у енергозбереженні</p> <p>Зрив виконання програми економічних реформ Президента в частині реформ ПЕК і соціальної політики та недотримання міжнародних зобов'язань України</p>
---	--

Джерело: МЦПД

6. Європейські орієнтири соціальної політики в енергетичному секторі

6.1 Нормативні вимоги ЕнС

Зобов'язання України перед Енергетичним Співтовариством у сфері соціального захисту споживачів регулюються низкою нормативних актів. Нові рамкові Директиви з газу та електроенергії (Директива 2009/73/ЕС та Директива 2009/72/ЕС), що входять до *Третього енергетичного пакета*, вимагають від держав-членів:

1. формулювання офіційного визначення категорії вразливих споживачів, що враховуватиме загрозу енергетичної бідності;
2. гарантування високого рівня захисту споживачів, у тому числі розробки особливих заходів щодо вразливих груп споживачів.

Своєю чергою *Меморандум про порозуміння у сфері соціальних питань*, підписаний Україною у жовтні 2011 року, конкретизує вимоги із соціального захисту в енергетичному секторі й вимагає:

1. розробки та затвердження Соціального плану дій кожною з держав-членів;
2. налагодження консультацій із зацікавленими сторонами у соціальних робочих групах.

6.2 Визначення вразливих категорій споживачів

Чітке визначення вразливих груп споживачів дає змогу посилити адресність системи соціальної допомоги, спрямувавши її до тих домогосподарств, які її найбільше потребують. Воно дає змогу встановити поріг енергетичної бідності й з'ясувати, яким категоріям і якій кількості населення загрожує цей стан.

Наголошуючи на важливості захисту прав споживачів, Енергетичне Співтовариство залишає формулювання конкретних кроків на розсуд країн-членів. Тому кожній Договірній стороні співтовариства треба сформулювати власне визначення категорії вразливих споживачів, врахувавши особливості місцевої системи соціального захисту, рівнів доходу, кліматичних умов та ін. Загального визначення цього поняття, обов'язкового для використання в усіх країнах Енергетичного Співтовариства чи Європейського Союзу, немає.

6.3 Як можна визначити вразливих споживачів?

Визначення вразливих груп споживачів різняться за рівнем деталізованості та кількістю використаних критеріїв (див. порівняльну таблицю офіційних визначень країн-членів ЕнС у Додатку.)

У цьому документі використано менш загальне визначення цієї категорії: *вразливим є той споживач, для якого нездатність задовольнити потреби у споживанні електроенергії, теплової енергії та природного газу становить безпосередню загрозу життю, здоров'ю та добробуту.*

6.3.1 Критерії визначення

Набір критеріїв для визначення вразливих груп може варіювати, але зазвичай містить кілька параметрів, наприклад.:

- рівень доходів;
- вік;
- багатодітність;
- фізична чи розумова непрацездатність (у т.ч. членів родини);
- наявність пільговиків чи пенсіонерів;
- проживання у сільській чи міській місцевості.

На основі цих критеріїв складають так званий «профіль вразливості», що дає змогу визначати обґрунтованість претензій певного домогосподарства на ті чи інші заходи підтримки

Найбільш поширеним параметром, який використовують у переважній більшості країн ЄС, є рівень доходів домогосподарства. На нього орієнтуються схеми фінансової підтримки, покликані компенсувати втрати домогосподарств, доходи яких не перевищують певного встановленого рівня. Водночас система підтримки вразливих груп споживачів, заснована виключно на рівнях доходу, була б недостатньо адресною. Тому використовують також інші критерії, наприклад, наявність інваліда в родині чи виховання більш як двох дітей.

Вразливість певного споживача може бути зумовлена не лише низьким рівнем доходів чи непрацездатністю, а й відсутністю технічних і правових знань, браком орієнтації в пропозиціях постачальників, правилах ціноутворення та сплаті рахунків, що збільшує ризик порушень його прав. Така нестача має бути компенсована заходами інформаційної підтримки вразливих груп споживачів.

Особливо вразливі групи

У межах ширшої групи вразливих споживачів існують категорії особливо вразливих громадян, для яких відсутність належного доступу до енергетичних ресурсів становить загрозу не лише добробуту, а й самій життєдіяльності:

- **Споживачі, залежні від медичних засобів підтримки життєдіяльності.** Захист споживачів, залежних від електричних приладів підтримки життєдіяльності, потребує не лише заборони на відключення через виникнення заборгованості в оплаті послуг, а й накладає на постачальників зобов'язання із забезпечення безперебійного постачання в аварійних ситуаціях.

Споживачі з особливими вимогами щодо донесення інформації. Окрему групу становлять громадяни, які через порушення зору, слуху і рухового апарату нездатні зчитувати показники лічильників і виставлених рахунків. Їх захист потребує кроків на кшталт встановлення приладів обліку в нетипових місцях чи запровадження гарячих ліній підтримки.

6.3.2 Прогрес країн ЕнС у визначенні вразливих споживачів

Шість із дев'яти країн – членів ЕнС (включно з Молдовою, що вступила до Співтовариства одночасно з Україною) вже визначили вразливі групи на законодавчому рівні. У більшості випадків таке визначення наведено в законодавстві, що стосується енергетичного сектору, і лише в одному випадку – у загальному законодавстві щодо соціального захисту. Україна, Албанія та Македонія поки що офіційно затвердженого визначення не мають.

6.4 Розробка та затвердження Соціального плану дій

6.4.1 Зв'язок Соціального плану дій з іншими нормативними актами ЕнС

Соціальний план дій – це документ, що містить список заходів, спрямованих на виконання зобов'язань, прописаних у Меморандумі про порозуміння у сфері соціальних питань. Тому секретаріат ЕнС вимагає від країн-членів використовувати шаблон типового Соціального плану дій (див. Додаток 2), розділи якого відповідають основним статтям Меморандуму. Водночас положення Плану дій мають бути узгоджені з регіональною стратегією Енергетичного Співтовариства на період до 2021 року, прийнятою в жовтні 2012 року.

6.4.2 Основні положення Соціального плану дій

Уряди країн – членів ЕнС мають передбачити виконання таких цілей у Соціальному плані дій (СПД):

- Підвищення рівня соціального захисту всіх категорій споживачів, особливо вразливих.
- Гарантування належних умов та безпеки праці робітників (зокрема енергетичного сектору).
- Посилення ефективності механізмів інформування і консультацій із соціальними партнерами.

Водночас Співтовариство зробило СПД достатньо гнучким механізмом, залишивши вибір конкретних заходів за країнами-членами. Запропонований секретаріатом Співтовариства шаблон лише описує загальні напрями заходів з оптимізації послуг органів влади, залучення соціальних партнерів, моніторингу змін та ін.

6.4.3 Прогрес країн ЕнС у розробці та затвердженні СПД

Усі балканські країни – члени ЕнС мають законодавчо затверджені Соціальні плани, за винятком Албанії, Хорватії та Косово, в яких плани готові, але не затверджені (на вересень 2012 року). Цьому передувала тривалий процес розробки планів, консультацій із представниками груп інтересів у межах соціальних робочих груп та оцінки проектів Секретаріатом Співтовариства. Цей процес потребував також внесення змін до чинного законодавства – як-от законів, що регулюють діяльність профспілок, трудових кодексів.

Нові члени ЕнС, Україна та Молдова, поки що не розробили проект Соціального плану дій і не подали його на розгляд Секретаріату. Під час останнього Соціального форуму не раз наголошували, що Співтовариство очікує від України зробити це до кінця 2012 року. Інформації щодо діяльності робочих груп чи стану готовності проекту СПД немає.

6.4.4 Перешкоди в розробці та імплементації СПД

Представники країн – членів ЕнС, які затвердили Соціальні плани дій, відзначають низку перешкод, деякі з них наявні в Україні:

- брак горизонтальної координації між профільними міністерствами. СПД покликаний вирішити низку комплексних проблем соціальної та енергетичної політики, що потребують співпраці різних відомств;
- відсутність чітко визначеного органу, відповідального за розробку СПД. Провідна роль має належати національним координаторам виконання умов Договору про ЕнС, але безпосередньо розробкою СПД можуть займатися інші структури;
- необхідність узгодження положень СПД із чинними системами соціальної підтримки та уникнення дублювання;
- нездатність налагодити соціальний діалог та ефективні механізми консультацій із зацікавленими сторонами (див. наступний розділ).

6.5 Консультації в соціальних робочих групах

Енергетичне Співтовариство рекомендує залучати до формулювання соціальної політики ключових зацікавлених сторін – асоціації споживачів, профспілок, правозахисних організацій, постачальників і виробників. Вони разом створюють так звану соціальну робочу групу, особливу форму співпраці, покликану здійснювати моніторинг суспільних наслідків імплементації положень Договору, а також інших норм європейського права та впливати на його перебіг. Такі групи інтересу не антагоністи, а соціальні партнери, організовані у формі соціального діалогу. Представники робочих груп мають змогу безпосередньо представляти свої позиції та результати роботи перед Секретаріатом Співтовариства під час щорічних соціальних форумів ЕнС.

7. Рекомендації

Для успішного реформування енергетичних ринків Україна має забезпечити відповідність соціальної та тарифної політики зобов'язанням України перед Європейським Союзом:

1. Визначити групи соціально вразливих споживачів для збільшення адресності наданої допомоги.
2. Розробити проект Соціального плану дій із захисту вразливих груп споживачів згідно з вимогами та шаблонами Енергетичного Співтовариства й подати його на розгляд Секретаріату ЕнС.
3. Налагодити консультації із зацікавленими сторонами в межах соціальних робочих груп.
4. Затвердити графік підвищення тарифів на газ, електроенергію та тепло для населення.

7.1 Підходи до захисту в країнах ЕнС

Гнучкість, покладена в основу директив ЄС, дає Україні змогу скористатися величезним арсеналом схем і механізмів, що забезпечують соціальну допомогу вразливим споживачам. В основі Договору про Енергетичне Співтовариство лежить принцип заохочення заходів, що сприяють захисту прав споживачів через застосування інструментів, орієнтованих на розвиток ринку і/або не зашкоджують йому. До таких заходів належать нетарифні способи підтримки (на основі субсидій та адресних виплат), а також різноманітні нефінансові заходи із захисту. У Таблиці 2 описано методи забезпечення допомоги вразливим споживачам, найчастіше використовувані у державах – членах ЄС.

Система соціального захисту в Україні достатньо розгалужена й передбачає різноманітні фінансові заходи, спрямовані на захист населення (тарифи, субсидії, виплати). Водночас охоплення такої системи виявляється надто широким, а сама вона хибує на недостатню адресність. Тому оптимальний набір регуляторних і соціальних заходів, що буде покладений в основу Соціального плану дій, залежить від оцінки реального рівня вразливості споживачів в Україні. На основі цієї оцінки наявні фінансові заходи мають бути доповнені заходами нефінансового характеру (див. Табл 7.1.). Формулювання Соціального плану дій також має бути наслідком ґрунтовних консультацій із зацікавленими сторонами та оцінки здатності українського уряду забезпечити роботу нової системи захисту.

Таблиця 7.1. Підходи до захисту вразливих груп споживачів

Фінансові заходи	
<i>Регулювання тарифів</i>	Тарифні заходи підтримки передбачають продаж окремим категоріям населення енергетичних ресурсів за заниженим тарифом, встановленим національним регулятором. Країни поступово відмовляються від цього інструменту на користь інших заходів, не таких обтяжливих для державного бюджету або постачальників енергії. Штучне заниження тарифів несумісне з лібералізацією енергетичних ринків, адже воно ускладнює входження нових постачальників на ринок і ставить їх у нерівні умови конкуренції
<i>Надання субсидій</i>	Схеми субсидування є засобом координації енергетичної політики та системи соціального забезпечення, що дають змогу уникнути викривлення цін на енергію та зберегти конкуренцію на ринку. Субсидії та виплати незахищеним споживачам можуть бути досить ефективними за умови, якщо право на їх набуття визначають за точними критеріями. Водночас субсидії часто хибують на неадресність, що робить охоплення системи соціального захисту надто широким, і на неточно розраховані норми споживання
Нефінансові заходи	
<i>Впровадження кодексів поведінки для компаній</i>	Правила поведінки регулюють стосунки постачальників послуг із споживачами і містять детальний опис зобов'язань і засобів захисту для всіх сторін. Принципово важливим є доступ до чітко сформульованої інформації про тарифи, механізми виставлення та оскарження рахунків, а також про стандарти якості поставок. Вони можуть вимагати від постачальника утримуватися від реклами, що не відповідає дійсності або вводить в оману, чи забезпечувати особливу допомогу тим, хто її потребує (наприклад, споживачам з вадами зору, особам похилого віку та іншим споживачам з особливими потребами)
<i>Захист від відключень і сезонні заходи підтримки</i>	Заходи, які забороняють відключення певних груп населення від систем енергопостачання, стали де-факто стандартом політики захисту споживачів у ЄС. Ці заходи можуть мати сезонний характер для захисту здоров'я ширшого кола громадян у періоди екстремальних температур. У такому разі вони часто поєднуються із сезонними субсидіями. Водночас захист від відключень має надаватися в усі пори року особливо вразливим категоріям споживачів, залежним від медичних засобів підтримки життєдіяльності. У такому разі на постачальників накладають додаткові зобов'язання із забезпечення безперебійного постачання енергії в аварійних ситуаціях
<i>Створення баз даних вразливих споживачів</i>	Розробка централізованих баз даних з інформацією про вразливих споживачів суттєво полегшує роботу державних органів, що беруть участь у їхньому захисті. Такі бази даних мають будуватися згідно з критеріями, встановленими для визначення профілю вразливості окремих груп населення. Завдяки цьому групи споживачів, яким надаватимуть право на допомогу, максимально охоплюватимуться різними програмами, але не зможуть автоматично розраховувати на підтримку всіма програмами, оскільки не визнаватимуться вразливими в усіх випадках
<i>Встановлення засобів обліку</i>	Встановлення вимірювальних приладів надає споживачеві додаткові засоби контролю за власним споживанням енергії й спонукає його до регулювання споживання. Фінансування встановлення та експлуатації засобів обліку можливе за рахунок цільових програм державного бюджету, комунальних підприємств або через самостійну оплату всіх послуг споживачем

<i>Проведення інформаційних кампаній</i>	Інформаційні кампанії передбачають поширення серед населення роз'яснювальних матеріалів про права споживачів, правила ощадливого споживання, тарифні пропозиції на енергетичні ресурси, вирішення спорів щодо виставлених рахунків тощо. Такі кампанії можуть ініціювати і державні органи, зацікавлені у підвищенні загальної енергоефективності, і постачальники, що претендують на роль соціально відповідального учасника ринку
---	---

Джерело: МЦПД

8. Додатки

Визначення соціально вразливих споживачів

Країна	Критерії
Албанія	Визначення вразливих споживачів відсутнє
Боснія і Герцеговина	Пенсіонери з найнижчим рівнем пенсії та особи, які отримують фінансову соціальну підтримку
Косово	Споживачі, чий рівень доходів, стан здоров'я чи фізичні вади дають підстави отримувати допомогу згідно з правилами Регуляторної агенції з енергетики та Міністерства праці й соціального добробуту
Македонія	Визначення вразливих споживачів відсутнє
Молдова	Пенсіонери, інваліди й одинокі матері з дітьми до 16 років (які навчаються в закладах середньої освіти), які живуть в однокімнатних квартирах і мають середньомісячний дохід не вище встановленого рівня
Сербія	Статус вразливих споживачів надають членам домогосподарства, які: 1) отримують соціальну підтримку, засновану на рішенні компетентного органу; 2) чие життя чи здоров'я може опинитися під загрозою через обмеження постачання електроенергії чи природного газу (тяжко хворі та непрацездатні)
Словенія	Операторам систем заборонено відпускати рівень енергії, що постачається, нижче межі, безпечної для здоров'я і життя споживачів (з урахуванням низки умов – пори року, місця проживання та ін.)
Україна	Визначення вразливих споживачів відсутнє
Хорватія	Акт Соціального добробуту надає деяким отримувачам засобів соціальної підтримки право на покриття частини комунальних витрат (електроенергія, газ, дрова та ін.). Критеріями, що дають підставу претендувати на таке покриття, є рівень доходів нижче встановленого в Акті мінімуму та відсутність достатньої житлової площі
Чорногорія	Вразливими вважаються мешканці домогосподарств, підключених до розподільчих мереж електроенергії та газу, що складаються з осіб, які: 1) отримують соціальну підтримку і чий статус визначено уповноваженим органом; 2) мають фізичні вади, особливі потреби та поганий стан здоров'я і відтак можуть опинитися в небезпеці в разі відключення від постачання енергії

Джерело: Адаптоване МЦПД за даними Енергетичного Співтовариства.

Режим доступу: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1296177.PDF>

Соціальні кроки у Програмі економічних реформ Президента на 2010–2014 роки та відповідних річних планах дій

<p>Реформа тарифної політики</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Поетапний перехід до єдиних цін на природний газ для всіх категорій споживачів. Ухвалення нормативно-правового акту, що містив би графік увідповіднення цін до одного рівня, було заплановано на 2012 рік • Затвердження графіка увідповіднення тарифів у сфері теплопостачання до економічно обґрунтованого рівня (на 2012–2015 роки). Впровадження диференційованих ставок тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення залежно від обсягу споживання з включенням інвестиційного складника
<p>Реформа системи соціальної підтримки</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Кроки щодо підвищення адресності через виявлення реальних потреб у допомозі та послугах соціально вразливих осіб і розширення відповідних повноважень державних соціальних інспекторів • Впровадження нових підходів до оцінки доходів громадян, які претендують на отримання соціальної підтримки • Скасування заборони енергопостачальним компаніям на відключення боржників через несплату. (Такий крок може підвищити платіжну дисципліну й зробити систему соціальної підтримки більш адресною, коли захищеними від відключення будуть лише вразливі споживачі)
<p>Захист вразливих груп споживачів</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Створення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної підтримки та її інтеграція з базами даних інших соціально вразливих громадян, зокрема інвалідів • Встановлення лічильників газу населенню, яке проживає у квартирах і приватних будинках, в яких газ використовують для підігріву води та приготування їжі. (На 2012 рік було заплановано покриття 20% загальної потреби населення у таких заходах обліку) • Розробка Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї на період до 2016 року, посилення соціального захисту багатодітних і малозабезпечених сімей

Джерело: МЦПД

Список посилань

- ¹ У цьому аналітичному документі згідно із Законом «Про житлово-комунальні послуги», терміни «ціни» та «тарифи» щодо енергетичних послуг використано взаємозамінно.
- ² “ECRB Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers,” Andrea Brandstätter, 2007.
- ³ IMF Report (2010).
- ⁴ Див., напр.: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/fuelpov_stats/fuelpov_stats.aspx.
- ⁵ Див. USAID (2012).
- ⁶ http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2006/gdn/sdrsd/arh_sdrsd.html
- ⁷ За даними проекту «Реформа міського теплозабезпечення».
- ⁸ За оцінками USAID
- ⁹ Там само.
- ¹⁰ Див. Centre for Sustainable Energy report “You just have to get by: coping with low incomes” and cold homes”. Режим доступу: http://www.cse.org.uk/downloads/file/you_just_have_to_get_by.pdf.
- ¹¹ Див.: J.Hills. Fuel Poverty: The Problem and its Measurement. Режим доступу: <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/11/funding-support/fuel-poverty/3226-fuel-poverty-review-interim-report.pdf>.
- ¹² Wilkinson, P., Pattenden, S., Armstrong, B., Fletcher, A., Kovats, S. R., Mangtani, P. & McMichael, A. J. (2004). Vulnerability to winter mortality in elderly people in Britain: population based study. – British Medical Journal. – № 329 (7467). – р. 647–653.
- ¹³ Статистичні дані про поширення енергетичної бідності в Європі ґрунтуються на оцінці доходів та умов життя домогосподарств: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.
- ¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/energy2011nov/doc/papers/bouzarovski_eu_energy_poverty_background%20paper.pdf
- ¹⁵ Малозабезпеченим громадянам, які не користуються послугами опалення, надають субсидії на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Див. USAID (2012).
- ¹⁶ Критерії, що використовуються для надання субсидій, визначено у «Положенні про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». Див.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF/page>.
- ¹⁷ Див. звіт МВФ (2012). У електроенергетиці та у теплопостачанні – схожа ситуація, коли структура цін для різних споживачів є такою, що споживачі користаються енергоресурсами за нижчими тарифами, аніж, наприклад, індустрія.
- ¹⁸ Послуги, на які поширюються пільги, також покриваються державною соціальною допомогою малозабезпеченим сім'ям.
- ¹⁹ За оцінками USAID (2012), переважно домогосподарств, що складаються з пенсіонерів, в тому числі і працюючих незалежно від рівня доходів.
- ²⁰ CASE (2010).
- ²¹ Україна лібералізуватиме газовий та енергетичний ринки згідно з планами Програми економічних реформ і вимогами Енергетичного Співтовариства.
- ²² Проте має призначати тарифи на розподіл і транспортування газу та електроенергії (сегменти ринку, які є природними монополіями).
- ²³ Нині фінансування системи соціального захисту з державного бюджету розподілено таким чином: близько 6–8 млрд грн спрямовано на оплату пільг, до 1 млрд грн – на житлово-комунальні субсидії та допомоги, близько 4 млрд грн – на субсидування компанії «Нафтогаз України».
- ²⁴ Див. проект Закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 9 вересня 2011 року, яким передбачено надання повноважень Кабінету Міністрів щодо встановлення порядку та розміру пільг і соціальних виплат низці категорій соціально незахищених верств населення.
- ²⁵ З 2012 року право на отримання житлової субсидії мають домогосподарства, які складаються лише з непрацездатних осіб або у складі домогосподарства є неповнолітні діти чи інваліди I, II груп, дохід на одну особу не перевищує 100 відсотків прожиткового мінімуму, а витрати на житлово-комунальні послуги перевищують 10%. Див. Звіт USAID (2012).
- ²⁶ Див. Опимах Р. Новый налоговый порядок для нефтегазодобычи в Украине. – Энергополитика. Нефть и Газ. – № 4(7), 2012.
- ²⁷ Постанова Кабінету Міністрів «Про проведення у Волинській області експерименту з надання пільг у грошовій формі з оплати електроенергії» від 22 вересня 2010 року.