



Аналітична записка
 Серія «Національна безпека», № 7, 2019

ПРІОРИТЕТИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГЕТИЧНИМ СЕКТОРОМ

С. П. Завгородня, к. держ. упр., старший науковий співробітник відділу
 енергетичної та техногенної безпеки
 Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці висвітлено існуючі механізми державної підтримки в Україні у різних секторах енергетики і визначено пріоритети зменшення державного втручання у зазначену сферу з одночасним розвитком ринкових механізмів. Розроблено рекомендації, що спрямовані на впровадження енергоефективних заходів серед промислових і комунальних підприємств, впровадження державного стимулювання побутових споживачів до виробництва енергії з відновлюваних джерел, розширення можливостей впливати на власне енергоспоживання, надійний захист вразливих споживачів через посилення адресності соціальної підтримки.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В умовах трансформування системи управління енергетичним сектором в Україні протягом останніх років спостерігалось зменшення та впорядкування державної підтримки відповідно до вимог Третього енергопакета ЄС. Зменшення державної допомоги у окремих секторах енергетики супроводжується фрагментарним впровадженням ринкових механізмів. Задля усунення цих прогалин пропонується:

1. Кабінету Міністрів України:

- забезпечити припинення дії механізму покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринків природного газу і електричної енергії у визначені законодавством терміни, запровадивши при цьому інші механізми захисту вразливих категорій споживачів що не будуть спотворювати енергетичні ринки;

- забезпечити розроблення й затвердження Національного плану дій з енергоефективності на період до 2025 року із включенням заходів з регулювання попиту і стимулювання побутових споживачів до участі у ринку відновлюваної енергетики.

2. Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг розробити механізм доведення інформації до побутових споживачів щодо цінових пропозицій для вибору постачальників за найбільш вигідними умовами.

3. Міністерству енергетики та захисту довкілля розробити механізм залучення побутових споживачів електричної енергії до управління попитом.

4. Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України розробити програму державної підтримки кінцевих споживачів електроенергії на придбання обладнання для участі у програмі управління енерговикористанням за принципом співфінансування та програми державної підтримки до впровадження енергоефективних заходів для промислових і комунальних підприємств.

5. Міністерству соціальної політики України розробити порядок віднесення споживачів енергоресурсів до категорії вразливих, з урахуванням критеріїв, що характеризують не тільки майновий стан і доходи населення, але й спричиняють уразливість споживачів щодо альтернативних варіантів енергозабезпечення.

Пріоритетні механізми державної підтримки в умовах трансформування системи управління енергетичним сектором

Аналіз проблеми. В Україні для виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, з-поміж іншого здійснюється трансформація системи державної підтримки. Серед інших країн Енергетичного Співтовариства в Україні вирізняється тенденція до проведення структурних реформ для розвитку ринкових механізмів і конкуренції в енергетичному секторі при одночасному збереженні значних обсягів енергетичних субсидій. Як свідчать

дані Міжнародного енергетичного агентства (МЕА), за підсумком 2018 року Україна входила до 20 країн світу за найбільшим обсягом енергетичних субсидій, загальна частка яких у ВВП становила 3,4%.

Для подальшої лібералізації енергетичного ринку і зменшення державного втручання, одночасно із забезпеченням доступу до енергетичних ресурсів в Україні, передбачено запроваджувати механізми державної підтримки у відповідності з положеннями Третього і Четвертого енергетичних пакетів ЄС. У положеннях Директив 2009/72/ЄС, 2009/73/ЄС визначено заходи державної підтримки на ринку природного газу та електроенергії, що передбачають:

- гарантування постачання енергії, необхідної для вразливих споживачів у рамках соціального забезпечення або підтримки у питаннях підвищення енергоефективності;
- заборону відключення вразливих споживачів від електроенергії у критичні моменти;
- стимулювання до інвестування у нові види виробництва енергії, що походить з відновлюваних джерел.

В правочинах Четвертого енергетичного пакету «Чиста енергія для європейців» акцентується увага на визначенні можливості для кінцевих споживачів, зокрема, повноцінно брати участь у енергетичному ринку на рівних умовах з іншими учасниками ринку за рахунок переходу від централізованих системи до розподіленої генерації та управляти власним енергоспоживанням. Задля цього у положеннях Директиви 2018/2001/ЄС визначається, що державна підтримка має спрямовуватися окремим домогосподарствам чи енергетичним кооперативам (аналогі українських ОСББ) для активізації створення власних джерел відновлюваної енергії. В кінцевому результаті «виробник-споживач» енергоресурсів отримує можливість генерувати, споживати, зберігати та продавати надлишкову продукцію, а також стимулює домогосподарства до активного економічного життя і управління власним енергоспоживанням.

Державна підтримка у газовому секторі наразі реалізується через механізм покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу. Зобов'язання державних газовидобувних компаній продавати газ для населення та релігійних організацій є непрямою формою державної підтримки для визначеної категорії споживачів. В результаті різниці між ринковою та фіксованою цінами на природний газ у суб'єктів ринку природного газу, виконуючи спеціальні обов'язки виникли значні обсяги недоотриманих доходів. Недоотримані доходи в «Укргазвидобування», НАК «Нафтогаз України» з початку жовтня 2015 року до кінця грудня 2018 року від неринкової ціни реалізації природного газу оцінено в 114 млрд. грн. За повідомленням Міністра енергетики та захисту довкілля Олексія Оржеля, з травня 2020 року буде встановлено ринкові ціни на природний газ для всіх категорій споживачів енергоресурсів. На сьогодні для захисту побутових

споживачів від різкого підвищення ціни на природний газ розроблено механізм продажу природного газу за ринковою чи зниженою фіксованою ціною з 1 січня 2020 року на період першого кварталу та квітня 2020 року, на вибір споживача. Проте, впровадження фіксованої ціни на природний газ при відсутності механізму компенсації витрат в результаті покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку, нівелює інтерес у незалежних постачальників, а у споживачів – можливість вибору постачальника енергоресурсів за найбільш вигідними для них умовами.

Після запровадження нової моделі ринку електроенергії з 1 липня 2019 року *державна підтримка в електроенергетиці* також здійснюється на основі механізму покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку, який діятиме до кінця 2020 року. Постановою КМУ від 05.06.2019 р. №483 визначено виробників електричної енергії (ДП «НАЕК Енергоатом» і ПАТ «Укргідроенерго») на яких покладено обов'язки продавати ДП «НАЕК Енергоатом» 90% і ПАТ «Укргідроенерго» – 35% виробленої електроенергії за граничною ціною, яка була встановлена у квітні – травні 2019 року. За оцінками НКРЕКП в результаті дії механізму покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку електричної енергії додаткове навантаження на промисловість та бюджет сягне близько 37 млрд. грн. на рік. Наразі у Міністерстві енергетики та захисту довкілля розглядають можливість приведення ціни на електроенергію до ринкового рівня для тих побутових споживачів, які споживають значну кількість електроенергії – понад 500 кВт-год. Щоб забезпечити доступ для побутових споживачів до електроенергії за ринковими цінами необхідно надати права споживачам регулювати власне споживання. Побутових споживачів залучити до активної участі в зниженні обсягів споживання електроенергії доцільно за рахунок динамічного ціноутворення на передачу електричної енергії у час максимальних (пікових) навантажень.

Завдяки існуючим механізмам *державної підтримки в секторі відновлюваної енергетики* протягом січня – вересня 2019 року введено більше об'єктів, ніж за попередні 10 років. За останні 5 років залучено майже 4 млрд. євро інвестицій у проекти відновлюваної енергетики, у сонячні станції приватних домогосподарств – близько 300 млн євро. Поряд з тим, виконання спеціальних обов'язків Гарантованим покупцем купувати всю відпущену електроенергію з відновлюваних джерел енергії за «зеленим» тарифом та масштабне зростання частки енергії з відновлюваних джерел, при недосконалості механізмів підтримки таких виробників, зумовило прогнозований дефіцит коштів у розмірі 13-14 млрд. грн. Подальші ініціативи з трансформації механізмів державної підтримки у секторі відновлюваної енергетики, що полягають у добровільній реструктуризації існуючого «зеленого» тарифу, перехід до аукціонів засвідчують усвідомлення необхідності уточнення механізмів підтримки виробників «зеленої» енергетики.

При цьому, механізми державної підтримки з перетворення кінцевого споживача (ОСББ чи домогосподарств) на учасника ринку, з можливістю

генерувати, використовувати, відпускати в мережу електроенергію з відновлюваних джерел за прикладом держав-членів ЄС «там де виробляється, там і споживається» взагалі відсутні. Щоб перетворити кінцевого споживача на учасника ринку, в тому числі ринку балансування потреб споживання та виробництва, в основі механізму державної підтримки кінцевих споживачів має бути принцип співфінансування, за яким компенсується частка від вартості обладнання. Такий механізм державної підтримки дає змогу знизити витрати на оплату рахунків за енергетичні послуги побутових споживачів, а також подолати складні життєві обставини та повернутися до активного економічного і соціального життя.

Державна підтримка стимулювання енергоефективності спрямовувалася на заохочення фізичних осіб та ОСББ до впровадження енергоефективних заходів. Станом на листопад 2019 року відшкодовано 2,8 млрд. грн. за Програмою «теплі кредити». З 2018 року Фонд енергоефективності щорічно отримує фінансування з Державного бюджету у обсязі 1,6 млрд. грн. для реалізації проектів енергоефективності в ОСББ. Поряд із тим необхідно розробити механізми стимулювання впровадження енергоефективних заходів на промислових і комунальних підприємствах, тепло- та водопостачання у рамках розробки Національного плану дій з енергоефективності на період до 2025 року. Включення до проекту Національного плану дій з енергоефективності на період до 2025 року заходів з регулювання попиту і перетворення побутових споживачів на учасників ринку відновлюваної енергетики також сприятиме зниженню рівня витрат споживачів на енергопостачання.

Значно зменшився обсяг *державної підтримки у вугільній галузі* протягом останніх років. В 2016-2017 роках державна підтримка реалізовувалася для поповнення обігових коштів або збільшення статутного капіталу вугледобувних підприємств для погашення заборгованості із заробітної плати (50 млн грн у 2016 році), часткового покриття витрат із собівартості готової товарної продукції (2121,8 млн грн.). Натомість у Державному бюджеті на 2020 рік визначено, що державна підтримка буде реалізовуватися для ліквідації збиткових державних вугледобувних та вуглепереробних підприємств, реструктуризацію вугільної промисловості, у відповідності з вимогами законодавства ЄС.

Наразі *державна підтримка вразливих та окремих категорій споживачів енергоресурсів* здійснюється на засадах адресності. Зважаючи на зростання тарифів на житлово-комунальні послуги в останні роки, розмір субсидій і пільг знизився з 71 млрд. грн у 2018 році до 47,6 млрд. грн. передбачених у Державному бюджеті на 2020 рік. Зазначена динаміка стала результатом проведення верифікації одержувачів субсидій. Проте ситуація коли існують домогосподарства, що знаходяться за межею енергетичної бідності та потребують державної підтримки і домогосподарства, які отримували субсидії у обсязі близько 24 тис. грн., засвідчує необхідність більш чіткого визначення адресатів отримання субсидій. Для

виявлення та віднесення до категорії вразливих споживачів енергоресурсів важливим є розробка порядку віднесення споживачів енергоресурсів до категорії вразливих з урахуванням критеріїв, що характеризують не тільки майновий стан і доходи населення, але й можливість споживачів долучитися до альтернативних варіантів енергозабезпечення.

В рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства в Україні цільовим орієнтиром з конкурентної політики є приведення до 2023 року усіх схем державної допомоги у відповідність до критеріїв на предмет сумісності зі спільним енергетичним ринком. Наразі впроваджуються інституційні засади у напрямку моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України. Дана робота має бути продовжена та завершена у встановлені терміни.