

УДК 336. 2:

Серебрянський Д. М.,*заступник директора Науково-дослідного інституту фінансового права, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,***Новицька Н. В.,***науковий співробітник відділу податкової політики та методології оподаткування НДЦ ПО НУДПСУ*

ЕНЕРГЕТИЧНІ СУБСИДІЇ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

У статті досліджуються світові тенденції у сфері енергетичних субсидій, розглядається вплив енергетичних субсидій на ціни енергетичних ресурсів, обсяг їх споживання та в кінцевому випадку на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Аналізується динаміка та структура енергетичних субсидій в Україні, пропонуються шляхи їх раціоналізації, що сприятиме фіскальній консолідації.

Ключові слова: енергетичні субсидії, бюджетні видатки, податкові пільги, фіскальна консолідація, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, ціновий механізм.

В статье исследуются мировые тенденции в области энергетических субсидий, рассматривается влияние энергетических субсидий на цены энергетических ресурсов, объем их потребления и в конечном выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Анализируется динамика и структура энергетических субсидий в Украине, предлагаются пути их рационализации, что будет способствовать фискальной консолидации.

Ключевые слова: энергетические субсидии, бюджетные расходы, налоговые льготы, фискальная консолидация, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, ценовой механизм.

The article is devoted to research of global trends in energy subsidies, considered the impact of energy subsidies on energy prices, the volume of their consumption and ultimately the case for emissions of pollutants into the air. The analysis of dynamics and structure of energy subsidies in Ukraine, the ways of rationalization that will promote fiscal consolidation.

Keywords: energy subsidies, expenditures, tax benefits, fiscal consolidation, emissions of pollutants into the atmosphere, the price mechanism.

Постановка проблеми. Енергетика є основою сучасного життя, за рахунок неї забезпечується економічне зростання, мобільність і комфорт. Але разом з тим, виробництво, постачання та споживання енергетичних ресурсів призводить до значного негативного впливу на навколишнє природне середовище і на здоров'я людей. Так, сучасна енергетика емітує значний обсяг викидів CO₂ (у світі частка енергетичного сектора в сумарних викидах у 2009 р. – 84%, в Україні – 69% [1]), метану (CH₄), оксидів сірки (SO_x), оксидів азоту (NO_x) і летких органічних сполук (ЛОС).

Швидке зростання кількості населення та економічне зростання призводять до щорічного збільшення глобального попиту на енергетичні ресурси, особливо в країнах, що розвиваються. Згідно з прогнозами Міжнародного енергетичного агентства (далі – МЕА) на такі країни до 2035 р. буде припадати 90% зростання сукупного світового попиту на енергію. У 2050 р. світова економіка зросте в 4 рази і буде споживати на 80% більше енергії, ніж споживає сьогодні. Без вжиття адекватних заходів щодо реформування енергетики це спричинить подвоєння видиків "енергетичного" CO₂ та спричинить суттєве збільшення антропогенного навантаження на довкілля.

Про зменшення споживання енергії не йдеться, адже до цього часу 1,3 мільярда людей у всьому світі як і раніше не мають доступу до електроенергії, крім того "если человечество попытается затормозить потребление (энергии), то, пойдя поперек законов эволюции, погибнет... Жизнь и социум на Земле появились в ходе закономерной эволюции в сторону интенсификации метаболизм и круговоротов" [2, с. 98]. Наукові пошуки повинні бути спрямовані в русло раціоналізації процесів виробництва, розподілення та споживання енергетичних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У зв'язку з цим, доцільність і необхідність реформування енергетики для зниження інтенсивності викидів парникових газів (далі ПГ) та інших забруднюючих речовин не викликає сумнівів. Фахівцями ОЕСР і МЕА розроблено основні напрями реформування енергетики, які можуть відрізнятися залежно від країни та сектора енергетики. У загальному випадку вони передбачають: (1) створення надійного енергетичного ринку та нормативної бази; (2) раціоналізацію та поетапну відмову від неефективних енергетичних субсидій; (3) забезпечення цінових сигналів щодо вартості екстерналій (наприклад, через запровадження екологічних податків); (4) радикальне підвищення енергоефективності; (5) стимулювання інновацій стосовно "зелених" технологій [3].

Мета і завдання дослідження. У нашому дослідженні основна увага буде спрямована на аналіз та оцінку енергетичних субсидій. Їх поетапне зниження та відміна взагалі в довгостроковій перспективі є важливим завданням у контексті структурних реформ, необхідних для стимулювання зростання та

зайнятості, посткризового відновлення світової економіки в розвинених країнах світу¹. Запровадження реформ з раціоналізації субсидій спричинить економічний (більш ефективний розподіл та раціональне використання енергетичних ресурсів та ін.), фінансовий (за рахунок зменшення бюджетних витрат і податкових пільг можна зменшити дефіцит бюджету та зменшити обсяг зовнішньої заборгованості) та, що більш важливо, – екологічний ефект (зниження викидів парникових газів та інших забруднюючих речовин в атмосферне повітря).

Стосовно енергетичних субсидій в Україні вже проводилися наукові пошуки [4; 5; 6], але в основному увага в них була приділена бюджетній підтримці окремих секторів енергетики. Тому залишається актуальним питання стосовно дослідження світових тенденцій у сфері енергетичних субсидій, їх впливу на ціни енергетичних ресурсів, обсяг їх споживання та у кінцевому підсумку на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, аналізу динаміки та структури енергетичних субсидій в Україні, що і є метою цієї наукової праці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні немає загальноприйнятого визначення енергетичних субсидій. В основному використовується визначення, подане у звіті МЕА, зокрема, енергетичні субсидії – це будь-які дії уряду, що стосуються, перш за все, енергетичного сектора і знижують витрати на виробництво енергії, підвищують ціну, отримвану виробниками енергії, або знижують ціну, яку платять споживачі енергії. Форми запровадження субсидій можуть бути різними: одні здійснюють прямий вплив на ціну (бюджетні видатки і податкові пільги), інші – діють опосередковано, наприклад, правила, які створюють сприятливі ринкові умови на користь конкретного виду палива або фінансування урядом певних технологічних досліджень і розробок [7].

Одними з цілей надання енергетичних субсидій є здешевлення вартості енергетичних ресурсів, для населення та промислового сектора. Але надання енергетичних субсидій спричиняє значні негативні ефекти, до яких можна зарахувати: (1) заохочення нераціонального споживання; (2) прискорення зниження експорту; (3) створення диспропорцій у розподілі прибутків на користь середнього класу і багатих; (4) збільшення навантаження на державний бюджет; (5) створення загроз енергетичній безпеці за рахунок збільшення імпорту; (6) викривлення ринку і створення перешкод (або їх витіснення) для інвестицій у ресурсозберігаючі технології; (7) стимулювання шахрайства та корупції в субсидуванні.

Основними процесами, в яких проявляється останній ефект є: (1) розрахунок та звітність нафтових компаній по роялті; (2) отримання іноземними компаніями ліцензій на видобуток нафти та газу; (3) діяльність державних енергетичних підприємств у країнах з низькою прозорістю; (4) підкуп посадових осіб, які беруть участь в управлінні розподілом продукції; (5) нові інтродуційовані програми субсидування (субсидування альтернативних джерел енергії)²; (6) використання через посередників субсидованих, а відповідно і дешевих, видів палива для змішування його з більш дорогими видами транспортного палива³ [9].

Споживчі енергетичні субсидії спричинили зниження світових цін на енергетичні ресурси і сягнули 409 млрд дол. США в 2010 р. (в 2009 р. – 110 млрд. дол. США), тим самим призвели до економічно неефективного розподілу ресурсів, ринкових диспропорцій і водночас не виконали намічених цілей. Так, зокрема тільки 8% субсидій, виділених на споживання паливно-енергетичних корисних копалин в 2010 р., були отримані 20% з найменш забезпечених прошарків населення [10]. Спеціалісти МВФ також підрахували, що наданими субсидіями в нафтову галузь Африканських країн більшою мірою (приблизно 45%) користуються домогосподарства з двома верхніми квантілями доходу [11, с. 12-13].

Раціоналізація енергетичних субсидій передбачає комплекс заходів з їх інвентаризації, аналізу та оцінки для пошуку неефективних механізмів їх надання, перехід від надання пільг зі споживання енергетичних ресурсів на адресну підтримку малозабезпечених верств населення, що сприятиме зниженню навантаження енергетичних субсидій на державний бюджет, більш ефективному розподілу ресурсів, а також зменшенню антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище. Без подальших реформ, витрати на енергетичні субсидії досягнуть 660 млрд дол. США в 2020 р., або 0,7 % світового ВВП. А поетапна відмова від енергетичних субсидій до 2020 р. дозволить скоротити зростання попиту на енергію на 4,1 %; зменшити зростання попиту на нафту на 3,7 млн брл / д.; знизити зростання

¹ У вересні 2009 р. лідери G20 домовилися про раціоналізацію і поетапну відмову в середньостроковій перспективі неефективних енергетичних субсидій. Аналогічне зобов'язання було прийнято лідерами країн Азіатсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АТЕС) в листопаді 2009 р.

² Відновлювана енергетика, яка більшою мірою фінансується за рахунок бюджетних субсидій, стала предметом шахрайських та корупційних схем. Такі випадки часто фіксували з сонячною енергією в Іспанії та використанням вітрової енергії в південній Італії. Після виявлення таких схем уряди цих країн зробили більш жорсткішими вимоги до отримання таких субсидій (див. детальніше [15; 16]).

³ Таку схему зафіксували в Індії, де з ціллю підтримки низькодохідних верств населення було введено субсидію на здешевлення газу (який використовується населенням в побутових цілях). Дистриб'ютори такого палива використовували схему, в якій субсидований газ змішувався з несубсидованими видами палива і продавався за високими цінами. Частина отриманого прибутку дистриб'ютори використовували чиновникам на хабарі, які любіювали видачі субсидій, ліцензій тощо. Іншими словами, субсидії не потрапляють до своїх бенефіціарів, а використовуються (через корупційні схеми) у цілях впливу на бюрократію та політичні сили (див. детальніше [17]).

викидів CO₂ на 1,7 Гт. [12].

Аналізуючи енергетичні субсидії в 24 промислово розвинених країнах-членах ОЕСР¹, які розпочали їх раціоналізацію, можна сказати, що в цей час існує 250 видів енергетичних субсидій, у середньому на рік за період 2005–2010 рр. їх обсяг становить 45-75 млрд дол. Практично половина цієї суми становить підтримка виробництва нафтопродуктів, а решта порівну розділені між вугіллям і природним газом. Значна частина державної підтримки, що надається в країнах ОЕСР, здійснюється за рахунок податкових пільг, зокрема податкових кредитів, звільнень або знижених ставок податків. Їх інвентаризація була одним з перших заходів з раціоналізації енергетичних субсидій, що стало першим кроком на шляху до більшої прозорості і підзвітності енергетичної політики, сприяла виявленню неефективних механізмів надання енергетичних субсидій, а також для пошуку кращих варіантів реформування енергетики [3].

Актуальність зниження обсягів енергетичних субсидій для України не викликає сумнівів, адже за обсягом енергетичних субсидій Україна входить до 25 країн світу з найбільшим їх рівнем (див. рис. 1).

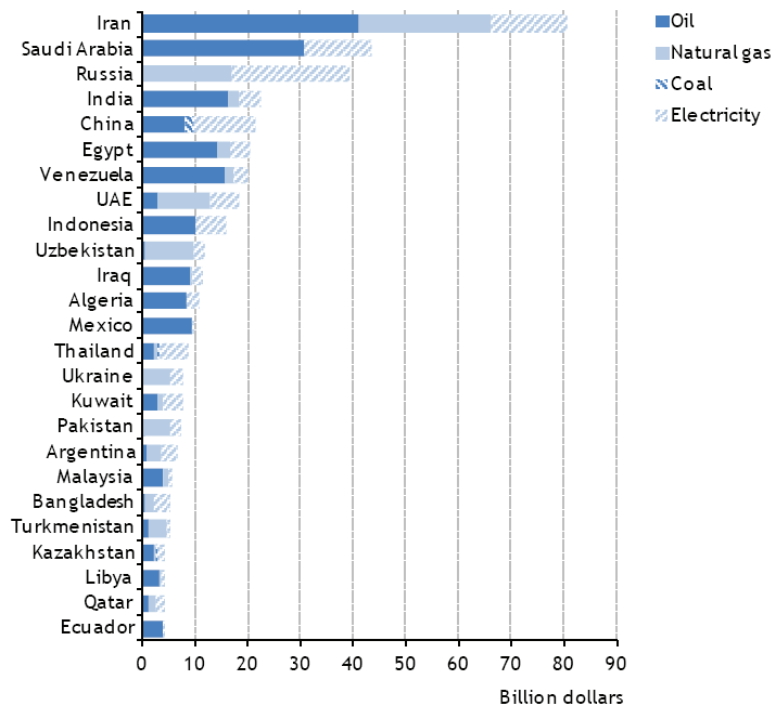


Рис. 1. Енергетичні субсидії в 25 країнах з найбільшими їх обсягами в 2010 р., млрд. дол. США

Джерело: World Energy Outlook 2011

Сьогодні сформована структура національної економіки з перевалюванням низькотехнологічних, енергоємних та екологічно шкідливих підприємств. Між 1992 і 1999 рр. карбоємність² ВВП зросла на 29% і в 2009 р. в 7,7 рази перевищував середньосвітовий аналогічний показник. Водночас у світі знизилася карбоємність ВВП більше ніж на 1/3 між 1971 і 2009 рр. Починаючи з 1995 до 2005 р. Україна за цим показником займала 2 місце в світі, в 2009 – 3 місце. За розрахунками International energy agency енергоємність ВВП становила в 2009 р. 2,54 (див. табл. 1), що у 8 раз більше, ніж світовий показник; у країнах ЄС енергоємність сягає 0,17 [13].

Таблиця 1
Зіставлення показників карбоємності та енергоємності ВВП України та ЄС в 2009 р.

Показники	Роки	Україна	ЄС	Світ	Україна / ЄС	Україна / Світ
Карбоємність ВВП (відношення викидів CO ₂ в кг до ВВП в дол. США)	2005	6,76	0,43	0,74	15,8	9,2
	2006	6,39	0,42	0,73	15,3	8,7
	2007	5,99	0,40	0,73	15,0	8,2
	2008	5,78	0,39	0,73	14,8	7,9
	2009	5,65	0,38	0,73	15,0	7,7

¹ На їх частку припадає близько 95% попиту на енергоносії.

² Атмосферні викиди вуглекислого газу в кілограмах на 1 дол. США ВВП.

Енергоємність ВВП (відношення обсягу споживання енергії в млн. т нафтового еквіваленту до ВВП в дол. США)	2005	3,16	0,19	0,31	16,47	10,16
	2006	2,83	0,19	0,31	15,23	9,22
	2007	2,62	0,18	0,30	14,71	8,68
	2008	2,54	0,18	0,30	14,39	8,39
	2009	2,54	0,17	0,31	14,57	8,31

Джерело: Розраховано за даними [13]

Середня частка енергетичних субсидій¹ (в відсотках до загальної суми бюджетно-податкової підтримки) за 1995-2010 рр. становила 31,9%, і сягала 1,9% ВВП (див. рис. 2).

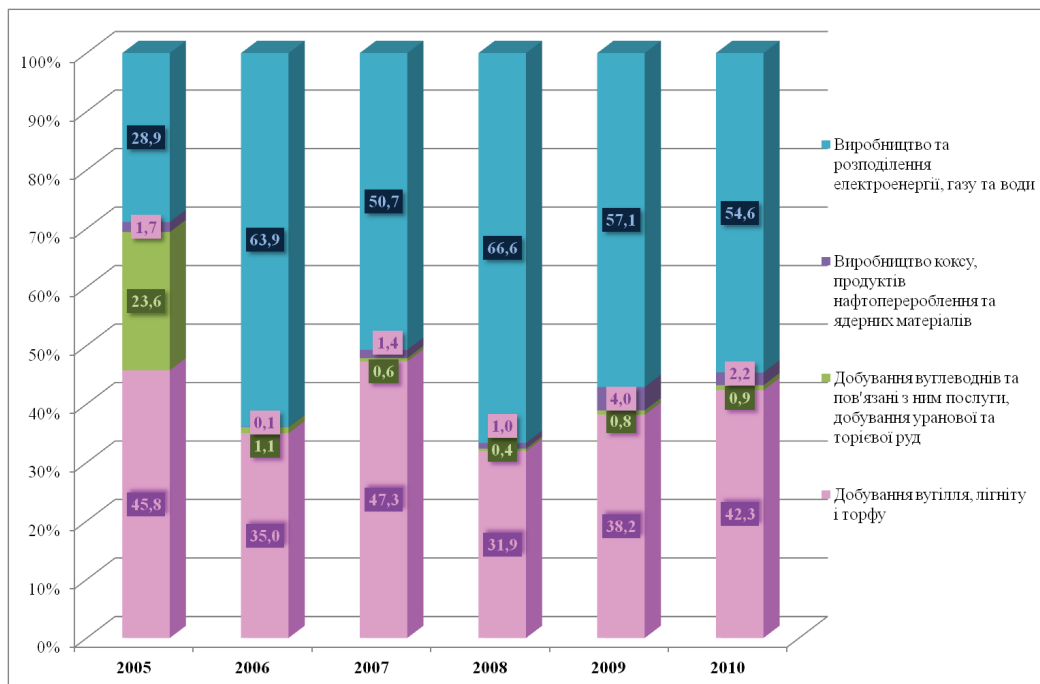


Рис. 2. Динаміка структури енергетичних субсидій за видами економічної діяльності в 2005-2010 рр., %

Починаючи з 2006 р. в структурі енергетичних субсидій за видами економічної діяльності більша частина надавалася ВЕД “Виробництво електроенергії, газу та води”. Найбільшу частку в енергетичних субсидіях, що надавалися цьому ВЕД, складають бюджетні видатки, з яких в середньому за 2002-2010 рр. 83,64% були спрямовані на здешевлення природного газу для населення та підприємства з централізованого тепlopостачання. За дослідженнями Державного агентства екологічних інвестицій тарифи на теплову енергію для домогосподарств не покривають вартість її виробництва компаніями з централізованого тепlopостачання. У результаті неефективної тарифної політики, компанії з централізованого тепlopостачання є фактичними банкрутами та розраховуються приблизно за 55% своїх рахунків за газ перед НАК Нафтогазом. Як наслідок, Нафтогаз надає перехресну субсидію компаніям з централізованого тепlopостачання [14]. На нашу думку, потенціал скорочення енергетичних субсидій цього ВЕД полягає у перенаправленні коштів із здешевлення вартості природного газу для населення в енергозбереження в житлово-комунальному господарстві та адресну допомогу малозабезпеченим верствам населення.

Енергетичні субсидії в ВЕД “Добування вугілля, лігніту, торфу” в основному спрямовувались на покриття різниці між собівартістю та ціною. За даними Міністерства енергетики та вугільної промисловості, якщо у 2004 р. ціна становила 80% від собівартості, то у 2008 – 75%. Ціни на вугілля навіть не забезпечують відшкодування операційних витрат, не говорячи про витрати на ремонт, обслуговування та капітальні інвестиції. Середня собівартість вугілля значно більша за ціну та існує тенденція до збільшення цієї різниці. Надання енергетичних субсидій ВЕД “Видобування вугілля, лігніту, торфу” призводить до руйнівних наслідків для довкілля, особливо стосовно викидів парникових газів [4]. Оскільки вугілля є найбільш вуглецевоємним джерелом енергії, а субсидії стимулюють використання вугілля як палива, зниження субсидування вугільної промисловості призведе до зниження негативного впливу на навколишнє середовище [5]. Аналіз останніх закордонних досліджень з питань надання енергетич-

¹ Обсяги енергетичних субсидій розраховувались нами як сума втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування та бюджетних видатків за програмною класифікацією.

них субсидій вугільній галузі в розвинених країнах свідчить про її поступове зменшення і відміну. Так, з кінця 1980-х рр., субсидування видобутку вугілля повністю зупинилося в Бельгії, Франції, Ірландії, Японії та Португалії. Середній темп зниження обсягів бюджетно-податкової підтримки в Австралії, Канаді, Німеччині, Іспанії, Великобританії та США (країнах-членах ОЕСР) в 2008–2010 рр. порівняно з періодом 2000–2002 рр. становить 58 %¹.

За нашими дослідженнями, енергетичні субсидії не спричинили значного позитивного імпульсу ні для підприємств, яким надавалися, ні для підприємств суміжних галузей [18]. Це говорить про необхідність перегляду механізму надання та обсягу бюджетно-податкової підтримки енергетики України, що явно вивільнить додаткові фінансові ресурси в системі державних фінансів. Такі ресурси можна досить ефективно розмістити в тих видах економічної діяльності, які реально можуть надати позитивні імпульси розвитку суміжним галузям. Зокрема, сільське господарство, машинобудування, розбудова інфраструктури. Досить продуктивним інструментом скорочення субсидій є процес приватизації², який дає можливість бізнесу самостійно, на ринковій основі здійснювати свою діяльність самокупним способом.

Висновки. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне передбачити поетапне припинення субсидування собівартості державних вугільних підприємств, а за рахунок вивільнених коштів збільшити фінансування на працевлаштування та соціальну підтримку працівників. Також передбачити кошти на проведення реструктуризації вугледобувних підприємств на основі концентрації виробничого потенціалу та раціонального використання фінансових ресурсів; проводити подальшу приватизацію перспективних та ліквідацію безперспективних підприємств вугільної галузі.

Література:

1. Национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов в Украине за 1990-2009 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php.
2. Хайтун С. Д. Человечество на фоне универсальной эволюции: сценарии энергетического будущего / С. Д. Хайтун // Вопросы философии. – 2005. – № 11. – С. 90-105.
3. Green Growth Strategy for Energy A Window of Opportunity. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.oecd.org/dataoecd/37/41/49157149.pdf
4. Шлапак М. Аналіз необхідності врахування екологічного критерію при реформуванні системи субсидування. – 2006. – Режим доступу: <http://ecoclub.kiev.ua/index.php?go=Pages&in=view&id=26>
5. Огаренко Ю. Проблеми вугільної промисловості України та викиди парникових газів від видобутку й споживання вугілля. – К. : Національний екологічний центр України. – 2010. – 56 с.
6. Притика О. Вугільна промисловість чорна діра державного бюджету чи основа енергетичної безпеки України? / О. Притика // Дзеркало тижня. – 2008. – № 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/vugilna_promislovist_chorna_dira_derzhavnogo_byudzhetu_chi_osnova_energetichnoyi_bezpeki_ukrayini-53400.html.
7. World Energy Outlook – 1999 insights. Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right. – Paris: International Energy Agency. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org>.
8. Varangu K. OECD Workshop On Environmentally Harmful Subsidies, Paris: International Energy Agency, 2002. – 18 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org>.
9. Corruption and fraud in agricultural and energy subsidies: Identifying the key issues / International Institute for Sustainable Development (IISD). – December 2010. – Page 2. – From the Global Subsidies Initiative Policy Brief: http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pb10_corruption.pdf.
10. World energy outlook. – 2011. – С. 9 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org>.
11. David Coady, Robert Gillingham, Rolando Ossowski, John Piotrowski, Shamsuddin Tareq, and Justin Tyson. Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable, and Rising / Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, February 25, 2010: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1005.pdf>.
12. IEA analysis of fossil-fuel subsidies. – Paris: International Energy Agency, 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org>.
13. CO2 emissions from fuel combustion IEA statistics at highlights. – 2011. – 134 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iea.org>.
14. Інвестиційний план для Фонду чистих технологій на 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Сайт Державного агентства з екологічних інвестицій <http://www.neia.gov.ua/>
15. Suprimida la concesión de primas a las instalaciones fotovoltaicas que no acrediten que cumplan las condiciones administrativas. Retrieved November 01, 2010, from Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: <http://www.mityc.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/nptrazabilidad300710.pdf>.
16. Spanish Solar Power Subsidy Fraud. Retrieved October 10, 2010, from <http://live.kyero.com/2010/07/30/spanish-solarpower-subsidy-fraud/>.
17. Shenoy, B. Lessons learned from Attempts to reform India's Kerosene Subsidy. Retrieved September 6, 2010, from the International Institute for Sustainable Development (IISD): http://www.iisd.org/pdf/2010/lessons_india_kerosene_subsidy.pdf.
18. Тарангул Л. Л. Ефективність бюджетно-податкової підтримки національної економіки України / Л. Л. Тарангул, Д. М. Серебрянський, Н. В. Новицька // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2011. – № 3 (54). – С. 34–43.

¹ Розраховано за даними, наведеними в Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels. – OECD 2011. – 353 p.

² Питання впливу приватизаційних процесів на стан бюджетного субсидування є досить складним та потребує детального дослідження.