



Інвентаризація енергетичних субсидій в країнах Східного партнерства ЄС: Україна

Цей документ є виконавчим резюме звіту “Енергетичні субсидії в Україні”. У ньому наведено короткий огляд інструментів державної політики, які можна кваліфікувати як енергетичні субсидії. Ця робота є частиною регіонального дослідження з енергетичних субсидій у шести країнах Східного партнерства.

Дослідження підготовлено в рамках проекту «Екологізація (озеленення) економік у країнах Східного партнерства» (EaP-GREEN), що фінансується Європейською Комісією та координується з урядами країн Східного партнерства. Проект впроваджується спільно з ЮНЕП, ЄЕК ООН та ЮНІДО.

Це виконавче резюме розділу “Енергетичні субсидії в Україні” слугуватиме підґрунтям для дискусії під час круглого столу, що відбудеться 25 квітня в Києві, Україна.

Повний звіт буде надіслано учасникам проекту перед круглим столом, також буде надана можливість надати письмові коментарі та пропозиції щодо покращення аналізу протягом двох тижнів після круглого столу.

Думки, висловлені в цьому звіті, в жодному разі не відображають офіційну позицію Європейського Союзу.

Прохання до учасників надати свої коментарі та пропозиції щодо покращення звіту Неллі Петковій, менеджеру проекту ОЕСР (тел.: + 33 1 45 24 17 66, емейл: nelly.petkova@oecd.org) не пізніше 20 травня 2016.

Енергетичні субсидії в Україні

Серед усіх країн Східного партнерства Україна вирізняється значним обсягом енергетичних субсидій та, водночас, активною програмою їх реформування. Реформа є предметом діяльності багатьох урядових інституцій та обговорення зацікавленими сторонами.

Це дослідження ґрунтується на широкому переліку джерел у публічному доступі. У роботі проаналізовано контекст, поточний стан справ та механізми складних енергетичних субсидій в Україні.

Протягом багатьох років український уряд розробив складну мережу механізмів державної підтримки у газову секторі...

Плани щодо реформування енергетичних субсидій були включені до багатьох стратегічних документів та різноманітних державних програм, однак, український уряд намагався відтермінувати ці політично чутливі рішення до останнього моменту. Тарифи на електроенергію, газ та тепло для домогосподарств тримали замороженими протягом років, незважаючи на зростання цін на світовому ринку та, відповідно, виробничих витрат постачальників енергоресурсів та комунальних послуг. У зв'язку з цим уряд був змушений винайти безліч механізмів державної підтримки задля компенсації збитків постачальникам комунальних послуг безпосередньо через прямі трансферти з бюджету чи непрямі заходи.

Для прикладу, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було відповідальним за адміністрування механізму, який передбачав організацію взаєморозрахунків для погашення заборгованості між компаніями-постачальниками енергії та комунальних послуг, що накопичилися у зв'язку з різницею між фактичними витратами та регульованими тарифами. Яку не було А заборгованість, яку не було ліквідовано за допомогою взаєморозрахунків, покривалася з місцевих бюджетів (через субвенцію з державного бюджету). Ще один складний механізм, що має на меті компенсувати дефіцит Нафтогазу непрямим шляхом, передбачає випуск державних облігацій, які продаються в обмін на акції Нафтогазу, випущені спеціально з цією метою. Більше того, зобов'язання державних газовидобувних компаній продавати газ для потреб населення за регульованими тарифами (значно нижчими за ринкові) також є де факто прикладом прихованого (implicit) субсидування домогосподарств. Регульовані тарифи покривають виробничі витрати, але не дають можливості інвестувати в модернізацію та розробку нових родовищ. Недоотримані доходи (opportunity cost) вітчизняних виробників (тобто, за ціни продажу газу на лібералізованому ринку) оцінено в обсязі 36,7 млрд грн. та 53,9 млрд грн. у 2014 та 2015 рр., відповідно.

...і продовжує перехресне субсидування в електроенергетиці

Перехресне субсидування споживання електроенергії пільговими категоріями споживачів (у першу чергу домогосподарствами) за рахунок промисловості, залізничного транспорту та державних інституцій також є значним. Внаслідок цього, останні три категорії споживачів у середньому переплачують за електроенергію на 26% більше (порівняно з ціною без перехресного субсидування). Водночас, домогосподарства споживають електроенергію за ціною, яка компенсує лише 21% вартості виробництва, передачі та постачання електроенергії станом на січень 2015. Загальний обсяг перехресного субсидування зріс майже у вісім разів з 5,4 млрд грн. у 2006 р. до 43,8 млрд грн. у 2015 р.

Однак, державна підтримка вугільного сектору значно скоротилася в останні декілька років...

Субсидування збиткових державних шахт традиційно було значним тягарем для бюджету. Хоча загальна кількість державних шахт скоротилася з 145 у 2005 р. до 82 у 2013 р., а виробництво вугілля впало з 46,1 млн т до 24,1 млн т за цей самий період, обсяг державних видатків на сектор зростав з року в рік. Державна підтримка з компенсації збитків шахт зросла з 0,9 млрд грн. у 2005 р. до 13,3 млрд грн. у 2013 р. Загалом, обсяг прямих державних виплат сягнув пікового значення на рівні 15,3 млрд грн. у 2013 р., що становило 3,8% видатків бюджету. У 2014 р. з бюджету було виділено близько 9,4 млрд грн. на субсидії

державним шахтам (2,2% бюджетних видатків). У 2015 р. субсидування значно скоротилося (до 2 млрд грн.) оскільки більшість неприбуткових шахт на Донбасі наразі знаходяться на територіях, не підконтрольних українському уряду.

...у той час як цільові субсидії для вразливих груп населення значно зросли у зв'язку із підвищенням тарифів на комунальні послуги

Цільова державна підтримка вразливих соціальних груп надається в Україні з 90-тих рр. Враховуючи, що тарифи на комунальні послуги традиційно були досить низькими, а процедура подання заявки на субсидію досить складною, кількість отримувачів субсидій була невеликою (1,2 млн домогосподарств в 2014 р.). Оскільки тарифи на комунальні послуги було суттєво збільшено починаючи з 2015 р., обсяг видатків на цільові субсидії малозабезпеченим домогосподарствам зростає в декілька разів до 19,1 млрд.¹ грн. і заплановано подальше їх зростання до 36,2 млрд грн. у 2016 р.

Субсидування викопного палива значно скоротилося до 2015 року й очікується, що скоротиться ще більше...

Загалом, детальна інвентаризація всіх енергетичних субсидій в Україні за підходом “знизу-вгору” (“bottom-up”) свідчить про те, що державна підтримка як виробництва, так і споживання викопних палив сягнула 202,8 млрд грн. у 2014 р. (див. Додаток А). Однак, комплекс заходів, здійснених українським урядом, дозволив скоротити енергетичні субсидії до 153,2 млрд грн. у 2015 р. У 2016 р. загальна кількість субсидій має знизитися ще більше у зв'язку зі скасуванням деяких заходів державної підтримки, але існуючі прогалини даних наразі не дозволяють отримати повну картину.

...водночас, збільшилася державна підтримка заходів з енергоефективності та розвитку відновлюваних джерел енергії

На противагу субсидуванню викопних палив, державна підтримка заходів з енергоефективності та виробників електроенергії з відновлюваних джерел (ВДЕ) дотепер була досить обмеженою (див. Додаток Б). Однак, державну цільову програму з енергоефективності було значно посилено в 2015 р. Програмою передбачено надання пільгових кредитів домогосподарствам та ОСББ для реалізації заходів з утеплення будівель. Згідно інформації Держенергоефективності, у 2015 р. було надано близько 80 тис. кредитів загальною вартістю 1,3 млрд грн., з яких було компенсовано з бюджету 302 млн грн. На виконання цієї програми у бюджеті на 2016 р. передбачено близько 790 млн грн.

“Зелений” тариф для виробників електроенергії з відновлюваних джерел (ВДЕ) є головним інструментом державної політики зі стимулювання розвитку сектору ВДЕ. Так, завдяки “зеленому” тарифу виробництво електроенергії з ВДЕ зросло з 51,8 МВт год. у 2009 р. до 2000 МВт год. у 2014 р. Однак, частка ВДЕ у загальній електрогенерації досі залишається низькою – близько 1%. Оскільки сектор ВДЕ розвивався досить стрімко, обсяг державної підтримки за рахунок “зеленого” тарифу зріс з 1,7 млрд грн. у 2009 р. до 6.1 млрд грн. у 2015 р. Крім того, виробники енергії з ВДЕ також отримували певні податкові пільги.

Що ще може зробити Україна для просування реформи?

Надзвичайно складна економічна і політична ситуація протягом останніх 2-х років призвела до того, що зростаючий тягар енергетичних субсидій став непосильним для України і уряд був змушений вдатися до досить радикальної реформи енергетичних субсидій. Тарифи на комунальні послуги у 2014 та 2015 рр. було суттєво підвищено та заплановано подальше їх зростання до ринкового рівня у 2017 р. Водночас, уряд посилив програму цільової підтримки для найбільш вразливих верств населення.

Враховуючи, що зростання тарифів на комунальні послуги досі є надзвичайно політично чутливим питанням, існують певні ризики відкату реформи. У більшості країн ці ризики, як правило, посилюються

¹ У бюджеті 2015 року було спершу закладено 25,2 млрд грн. (і саме ця цифра фігурує в медіа) на цільові субсидії для населення, але, фактично, видатки за цими статтями бюджету склали 19,1 млрд грн. згідно звіту Казначейства.

перед виборами. Таким чином, для довгострокового успіху реформи необхідно деполітизувати тарифоутворення, зробити це питання якомога більш технократичним. До прикладу, успішний досвід реформ в інших країнах включає запровадження автоматичного механізму ціноутворення. В Україні уряд може схвалити спеціальну формулу чи механізм, що дозволить автоматично переглядати тарифи на комунальні послуги, щоб відображати коливання цін на світовому енергетичному ринку незалежно від політичного порядку денного.

Іншим важливим питанням є застосування цільових субсидій у найбільш ефективний спосіб. Тягар підвищення тарифів для домогосподарств з низьким рівнем доходу може бути полегшений не лише за рахунок субсидій на комунальні послуги, а й за рахунок повного обліку та стимулювання заощадження енергоресурсів. У зв'язку з цим, необхідно прискорити встановлення лічильників на газ та тепло, оскільки значна кількість домогосподарств досі їх не мають і сплачують за нормативне споживання, яке, у деяких випадках, є значно вищим за обсяги споживання за лічильниками.

Хоча існуюча система цільових субсидій є необхідним заходом підтримки вразливих верств населення, вона також може стати стримуючим фактором для енергозбереження на рівні домогосподарств, враховуючи, що близько їх третини наразі отримують часткову компенсацію на сплату комунальних послуг у межах соціальних нормативів споживання. Це, в свою чергу, може зашкодити довгоочікуваній модернізації житлового сектору. Один зі шляхів вирішення цієї проблеми є переведення субсидій у грошову форму (для використання на визначені цілі), що стимулюватиме скорочення витрат на комунальні платежі і використання заощаджень на інші потреби. Однак, питання монетизації субсидій потребує детального вивчення та планування, щоб розробити ефективний та реалістичний механізм.

Заключні зауваження

У підсумку варто зазначити, що український уряд нещодавно доклав значних зусиль задля реформування субсидій на викопні палива, що дозволило скоротити дефіцит бюджету. Водночас, отримані заощадження частково спрямували на цільові субсидії для малозабезпечених груп та програму з енергоефективності у житловому секторі. Загалом, Україна має всі передумови для успішного реформування енергетичних субсидій, якщо уряд виконає свої зобов'язання щодо лібералізації цін на енергоносії до 2017 року, і якщо будуть передбачені певні запобіжники, щоб унеможливити відкат реформи. І хоча долати короткострокові наслідки підвищення тарифів завжди складно, у середній та довгостроковій перспективі реформа енергетичних субсидій принесе низку вигод, таких, як макроекономічна стабілізація, а також скорочення споживання енергії і, відповідно, залежності від імпорту енергоносіїв. Крім того, покращення якості навколишнього середовища і пов'язані з цим переваги для здоров'я населення також можуть бути значними.

Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	10 172	13 302	8 705	1212	н.з.
Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	1 078	1 178	355	206	656
Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	414	430	288	234	290
Державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	1 293	343	54	н.з.	н.з.
Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	40	37	3	н.з.	н.з.
Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати працівникам, що утворилася на 1 січня 2015 року	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	н.з.	н.з.	н.з.	200	500
Державна підтримка будівництва шахти №10 "Нововолинська"	Субсидія для виробників, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	н.з.	н.з.	н.з.	146	н.з.
Загалом у вугільному секторі			12 998	15 290	9 405	1998	1446
Цільові субсидії для малозабезпечених домогосподарств							
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот	Субсидія для споживачів, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	6 718	6 046	6 173	17995	35000

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	Субсидія для споживачів, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	738	733	715	1121	1205
Загалом цільові субсидії			7456	6779	6888	19116	36205
Податкові пільги							
Звільняється від оподаткування прибуток підприємств енергетичної галузі в межах витрат, передбачених інвестиційними програмами, схваленими НКРЕКП, на капітальні вкладення з будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних, магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж, електричних станцій, теплоелектроцентралей, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж, підземних сховищ газу та встановлення лічильників газу населенню, у тому числі сум, спрямованих на повернення кредитів, які використані для фінансування вищезазначених цілей	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	975	761
Тимчасово з 1 липня 2011 року до 31 грудня 2012 року операції з постачання природного газу за кодом згідно з УКТ ЗЕД 2711 21 00 00 (без урахування вартості послуг з його транспортування, розподілу і постачання), ввезеного на митну територію України НАК «Нафтогаз України» (крім операцій з постачання такого газу для населення, установ та організацій, що фінансуються з державного бюджету і місцевих бюджетів, підприємств теплоенергетики для виробництва теплової енергії для населення, та інших споживачів, що не є платниками цього податку) оподатковуються за нульовою ставкою податку на додану вартість.	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	1464	н.з.	н.з.	н.з.	н.з.
Загалом податкові пільги			2438,6	761
Загалом всі заходи державної підтримки			124870	114932,9	202828,9	153240,3	37650,8

Примітки: "н.з." – не застосовується, ".." - дані відсутні, п. – попередні дані

Додаток Б. Державна підтримка заходів з енергоефективності та розвитку ВДЕ, млн. грн.

	Тип субсидій	Джерела, методологія	2012	2013	2014	2015	2016п.
Реалізація Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010 - 2016 роки	Субсидія для споживачів, прямий трансферт	Звіти Казначейства щодо виконання бюджетів	57	0	2	302	790
“Зелений” тариф на виробництво електроенергії з ВДЕ	Субсидія для виробників, податкова пільга	Метод цінової різниці на основі даних зі звітів НКРЕКП	1 700	3 029	4 322	6095	..
Акцизний податок за ставкою 0 гривень за 1 літр 100% спирту із біоетанолу, який використовується для виробництва біопалива	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	752	2 773
Звільнення від оподаткування прибутку, отриманий від основної діяльності підприємств галузі електроенергетики, які виробляють електричну енергію виключно з відновлювальних джерел енергії	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	454	594	..	н.з.	н.з.
Звільнення від оподаткування прибутку виробників біопалива, отриманого від продажу біопалива	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	15	18	..	н.з.	н.з.
Звільнення від оподаткування прибутку підприємств, які одночасного є виробниками електричної і теплової енергії з використанням біологічних видів палива та/або теплової енергії з використанням біологічних видів палива.	Субсидія для виробників, податкова пільга	Міністерство фінансів (непряме посилення)	548	0.01	..	н.з.	н.з.
Загалом			3527	6414	4325	6397	790

Примітки: “н.з.” – не застосовується, “..” - дані відсутні, п. – попередні дані