

Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства Европейского Союза

Азербайджан, Армения, Беларусь,
Грузия, Молдова и Украина

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ ПОЛИТИКИ



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Исследование подготовлено Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках проекта «Экологизация экономики стран Восточного партнерства» (EaP GREEN) при финансовой поддержке ЕС. Работа по Молдове была также поддержана правительством Норвегии через Министерство иностранных дел этой страны. Мнения, выраженные в данном исследовании, никоим образом не могут рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза.



Основные выводы

- В этом исследовании представлено первое систематическое и комплексное описание энергетических субсидий в странах Восточного партнерства (ВП) Европейского Союза (ЕС): Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине. Исследование охватывает период с 2010 по 2015 гг.
- Страны ВП осуществили значительные реформы и реструктуризацию энергетического сектора. Тем не менее, энергетические субсидии по-прежнему играют важную роль в их энергетической политике. Все страны ВП поддерживают производство и потребление ископаемого топлива и предоставляют субсидии в самых различных формах.
- **В абсолютных величинах:**
 - Объем государственной поддержки ископаемых видов топлива в Украине сократился с 17 млрд долл. США (что составляло около 13% ВВП страны) в 2014 году до около 7 млрд долл. в 2015 году. Столь значительное сокращение стало результатом ряда реформ, предпринятых правительством Украины в последние годы, начиная с 2015 г.
 - Субсидии на ископаемое топливо в Беларуси постепенно возросли с 2010 года до 1,6 млрд долл. США в 2014. В Азербайджане объем субсидирования был на аналогичном уровне в 2014 г. и составил 1,7 млрд долл. США.
 - Объемы субсидирования ископаемого топлива в Грузии и Молдове были значительно меньше, но увеличились за анализируемый период до уровня 228 и 182 млн долл. США, соответственно, в 2014 году.
 - Годовой объем субсидий в Армении был значительно ниже, чем в других пяти странах, и на протяжении анализируемого периода колебался от 37 до 42 млн долл. США.
- Анализ **относительного объема** субсидий показывает, что в 2014 году в Азербайджане, Молдове и Украине общий размер количественно оцененных субсидий, выраженный как доля ВВП, превышал дефицит государственного бюджета соответствующей страны. Это указывает на наличие возможностей для дальнейшей оптимизации субсидий в этих странах и получения дополнительного дохода для правительства, который можно более эффективно перераспределить, в частности, на социальные потребности.
- **Большая часть субсидий на ископаемое топливо предоставляется в интересах бытовых потребителей. Установление цен на энергоресурсы для населения на уровне ниже рыночного является наиболее значительной формой энергетических субсидий в странах ВП.** Кроме того, в Беларуси, Грузии и Украине все еще имеет место перекрестное субсидирование населения за счет коммерческих потребителей. Во многих случаях правительства и население рассматривают такие субсидии в качестве меры социальной поддержки.
- **Основной объем субсидий приходится на природный газ.** Это неудивительно, поскольку природный газ преобладает в структуре топливно-энергетического баланса стран ВП и используется для производства тепла и электроэнергии.
- Во всех странах ВП сохраняется **ценовое регулирование** на природный газ, электрическую и тепловую энергию для потребителей и часто для производителей. **Низкие цены на энергоносители** приводят к низким тарифам, которые являются основным препятствием для инвестиций газоснабжающих и теплоснабжающих компаний. Низкие тарифы также означают, что использование возобновляемых источников энергии (ВИЭ) является более дорогостоящим и не стимулируют меры по повышению энергоэффективности.
- В то же время уровень государственной поддержки **мер по повышению энергоэффективности** и развития **ВИЭ** остается крайне **незначительным** по сравнению с поддержкой потребления и производства ископаемых видов топлива.
- В наименьшей степени государственным регулированием затронут рынок **жидких нефтепродуктов**. Политика ценообразования, включая конкретные методики, структуру тарифов и процедуры регулирования, продолжает эволюционировать. Система налогообложения в данной сфере была рационализирована и упрощена, что привело к увеличению налоговых поступлений.

Введение

Энергетическая и углеродная интенсивность экономик стран ВП остаются высокими. Таким образом, страны ВП обладают значительным потенциалом для повышения энергоэффективности (ЭЭ), развития ВИЭ, а также сокращения выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов (ПГ).

Таблица 1. **ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ СТРАН ВП В 2015 ГОДУ**

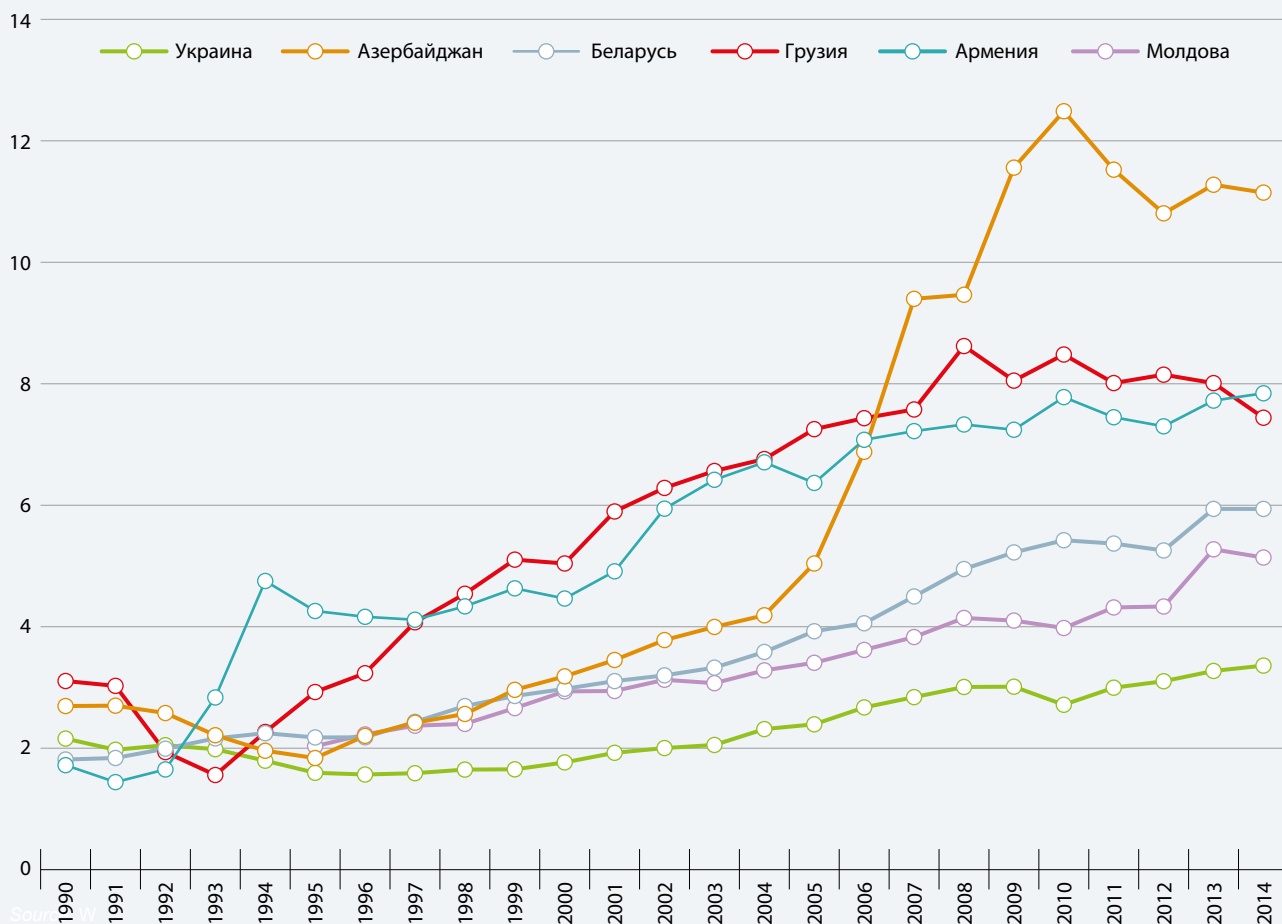
	Численность населения, млн чел.	Годовой прирост ВВП	ВВП в текущих ценах, млрд долл. США	ВВП на душу населения (в текущих долл. США, ППС)	Выбросы CO ₂ на душу населения, т CO ₂ /чел.
Армения	3,0	3,0%	10,5	8 418,7	1,74
Азербайджан	9,7	1,1%	53,0	17 776,1	3,23
Беларусь	9,5	-3,9%	54,6	17 696,9	6,06
Грузия	3,7	2,8%	14,0	9 698,9	1,71
Молдова	3,6	-0,5%	6,6	5 048,9	2,04
Украина	45,2	-9,9%	90,6	79 39,6	5,21

Примечание: ППС – паритет покупательной способности.

Источник: открытые данные Всемирного банка, <http://data.worldbank.org>.

Рис. 1. **ЭНЕРГОПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ В СТРАНАХ ВП**

ВВП на единицу потребленной энергии, постоянные долл. США 2011 г. (ППС) на кг нефтяного эквивалента



Источник: открытые данные Всемирного банка, <http://data.worldbank.org>.

Цели исследования

Как и во многих других странах, правительства стран региона ВП давно используют энергетические субсидии в качестве инструмента достижения конкретных целей экономического развития или в качестве противовеса «провалам рынка». Наиболее распространенный аргумент в пользу энергетических субсидий – возможность их использования в интересах таких важных целей национальной политики, как развитие сельского хозяйства и промышленности, создание рабочих мест, обеспечение доступа к энергетическим услугам, энергетическая безопасность, а также снижение уровня бедности.

Однако за все эти предполагаемые блага приходится платить высокую цену в виде значительных расходов государственного бюджета. При этом энергетические субсидии ослабляют потенциал экономического роста и способствуют расточительному использованию энергоресурсов. Согласно результатам различных исследований, наибольшую выгоду от энергетических субсидий получают не нуждающиеся, а наиболее богатые и влиятельные члены общества, что способствует увеличению прибыли привилегированных инвесторов и отраслей. Субсидии на потребление и производство энергии искажают издержки и ценовые сигналы, что приводит к снижению эффективности в экономике. Субсидирование ископаемых видов топлива стимулирует

их чрезмерное потребление и тормозит использование низкоуглеродных источников энергии, что во многих случаях способствует увеличению выбросов диоксида углерода и других парниковых газов.

Результатом исследования является первое систематическое и комплексное описание энергетических субсидий в странах ВП, которое должно привести к большей прозрачности в данном вопросе и содействовать правительствам этих стран в улучшении понимания масштаба таких субсидий, а также их экономических, социальных и экологических последствий. Это исследование представляет прочную аналитическую базу для аргументов в пользу дальнейших реформ в регионе.

РИС. 2. **ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ**



Рамки исследования

Инвентаризация мер государственной поддержки в энергетическом секторе стран ВП охватывает период 2010 - 2015 гг. При этом четко указано, если дополнительно представлены другие годы.

В анализе, представленном в рамках исследования:

- **включены субсидии как на потребление, так и на производство угля, нефти и нефтепродуктов (в особенности в транспортном секторе), природного газа, а также электрической и тепловой энергии, производимой на основе этих видов ископаемого топлива;**
- **рассмотрены меры поддержки энергоэффективности и ВИЭ;**
- **не представлена поддержка атомной энергетики.**

Анализ опирается на методы, используемые ОЭСР для количественной оценки государственной поддержки производства и потребления ископаемых видов топлива. На протяжении ряда лет ОЭСР вела масштабную работу по анализу мер государственной поддержки в странах – членах ОЭСР, а также нескольких крупнейших странах с быстро растущей экономикой, входящих в «Большую двадцатку» (Бразилия, Индия, Индонезия, Китай, Российская Федерация и Южно-Африканская Республика).





Государственная поддержка производства и потребления ископаемых видов топлива в странах ВП

Результаты исследования свидетельствуют о том, что Украина является страной с наивысшим объемом субсидирования. В 2014 энергетические субсидии достигли 17 млрд долл. США, но в 2015 значительно сократились в результате проведения реформы. Субсидии на ископаемое топливо в Беларуси постепенно возросли с 2010 года до 1,6 млрд долл. США в 2014. В Азербайджане объем субсидирования был на аналогичном уровне в 2014 г. и составил 1,7 млрд долл. США. Объемы субсидирования ископаемого топлива в Грузии и Молдове были значительно меньше, но увеличились за анализируемый период до уровня 228 и 182 млн в 2014 году. Годовой объем субсидий в Армении был значительно ниже, чем в других пяти странах, и на протяжении анализируемого периода колебался от 37 до 42 млн долл. США.

Эти результаты позволяют получить дополнительную информацию для анализа оценок, полученных Международным энергетическим агентством (МЭА). В частности, МЭА оценивает объемы субсидирования ископаемых видов топлива для потребителей в 2014 году в Азербайджане на уровне 1,5 млрд долл. США (что соответствует 2% ВВП), а в Украине – 6,4 млрд долл. США (4,9% ВВП) (база данных МЭА – ОЭСР). Эти оценки включают субсидирование природного газа, нефти, угля и электроэнергии, но не тепловой энергии. МЭА не идентифицировало и не предприняло количественную оценку субсидий на ископаемое топливо в других странах ВП.

Сравнение количественных оценок субсидий на ископаемые виды топлива и дефицита государственного бюджета как доли

ВВП предоставляет дополнительную информацию. В 2014 году (последнем году, для которого были доступны необходимые данные для всех стран) субсидии на ископаемое топливо достигли в Украине 12,8 % ВВП, в Беларуси, Азербайджане и Молдове составили 2,3-2,1 %, а в Грузии – 1,4 %. В Азербайджане, Молдове и Украине объемы субсидирования ископаемого топлива превышают дефицит национального бюджета. В Армении на субсидии приходилась гораздо меньшая доля ВВП (0,4 %) по сравнению с дефицитом бюджета (1,9 %).

Наибольший объем субсидий приходится на природный газ, а также на тепловую энергию и электроэнергию. Это неудивительно, поскольку природный газ преобладает в структуре топливно-энергетического баланса и является

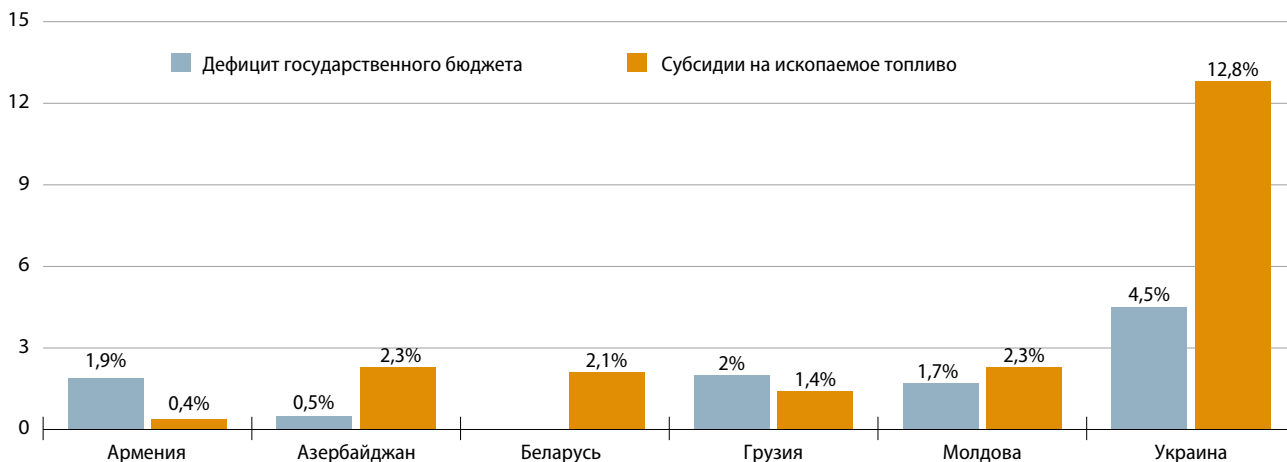
Таблица 2. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ СУБСИДИЙ НА ИСКОПАЕМЫЕ ВИДЫ ТОПЛИВА В СТРАНАХ ВП, 2010-15 ГГ., млн долл. США

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Армения	н.р.	37	41	42	42	37
Азербайджан	н.р.	н.р.	н.р.	н.р.	1 700	1700
Беларусь	1 039	1 117	1 469	1 384	1 562	н.р.
Грузия	122	218	233	205	228	н.р.
Молдова	н.р.	141	175	165	182	48
Украина	н.р.	н.р.	15 626	14 379	17 064	7041

Примечания: Оценка всех выявленных субсидий во всех странах ВП в каждом году не представляется возможной в связи с отсутствием необходимых данных. Оценки зависят от наличия данных за различные годы, курсов обмена валют и международных цен на топливо, использованных при расчетах согласно метода ценовой разницы; н.р. – нет расчетов.

Источник: ОЭСР (2018г).

Рис. 3. **ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА И КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА СУБСИДИЙ НА ИСКОПАЕМОЕ ТОПЛИВО КАК ДОЛЯ ВВП (%), 2014 ГОД**



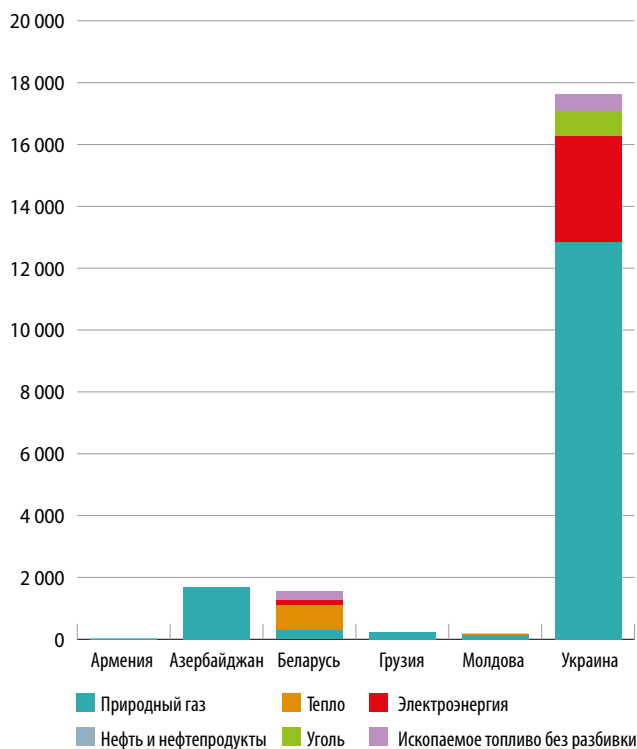
Источник: ОЭСР (2018г).

основным топливом для производства электрической и тепловой энергии в странах ВП. Цены на нефтепродукты регулируются лишь в Беларуси и Азербайджане. За период, охваченный исследованием, субсидирование угля в сколь угодно существенных объемах наблюдалось лишь в Украине.

К наименее прозрачным механизмам субсидирования в регионе, количественная оценка которых оказалась

невозможной, относятся различные налоговые льготы для производителей ископаемых видов топлива. Такие льготы предоставляются, в частности, в рамках соглашений о разделе продукции (СРП) и соглашений с правительством принимающей стороны (СППС), устанавливающих специальные режимы налогообложения для крупных международных проектов по разработке нефтегазовых месторождений, а также строительству трубопроводов в Азербайджане и Грузии.

Рис. 4. **КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА СУБСИДИЙ НА ИСКОПАЕМОЕ ТОПЛИВО В СТРАНАХ ВП В РАЗБИВКЕ ПО ТИПУ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ, 2014 ГОД, млн долл. США**



Источник: ОЭСР (2018г).

Вставка 1. РЕГУЛИРУЕМЫЕ ЦЕНЫ НА ЭНЕРГОРЕСУРСЫ И ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ

Из всех категорий субсидий, определяемых с точки зрения механизма и выгодополучателей, регулируемые цены на энергоресурсы, устанавливаемые на уровне ниже рыночных в интересах потребителей, являются наиболее значительной формой субсидирования в странах ВП. Перекрестное субсидирование в интересах определенных категорий как производителей, так и потребителей энергии является еще одним широко распространенным механизмом. Например, в Грузии производители поставляют электроэнергию в сеть по дифференцированным тарифам, обеспечивающим низкие цены для потребителей, причем фактически имеет место перекрестное субсидирование газовых тепловых электростанций (ТЭС) с их относительно высокими затратами за счет дешевой гидрогенерации. Еще одним примером является Беларусь, где тарифы для коммерческих потребителей природного газа, электроэнергии и тепла содержат надбавку, позволяющую субсидировать тарифы на эти энергоресурсы для населения. Кроме того, тарифы на тепловую энергию для населения субсидируются не только за счет коммерческих потребителей, но и за счет тарифов на электроэнергию, поскольку значительная часть тепла производится на когенерационных установках вместе с электроэнергией. Хотя количественная оценка подобных субсидий сопряжена со значительными методическими трудностями, полученные оценки дают достаточно доводов в пользу того, что перекрестное субсидирование добавляет дополнительный уровень сложности к ситуации, еще более искажая конкурентную среду для различных источников энергии в регионе ВП.

Источник: ОЭСР (2018г).

Государственная поддержка мер по повышению энергоэффективности и ВИЭ

Правительства стран ВП оказывают поддержку мер по повышению энергоэффективности и освоению ВИЭ, но в значительно меньших объемах по сравнению с субсидиями на ископаемые виды топлива. Из всех стран региона только Беларусь и Украина оказывают ощутимую поддержку мер по повышению энергоэффективности и развитию ВИЭ в пределах 285 млн долл. США и 364 млн долл. США, соответственно. Эти меры включают национальные программы повышения энергоэффективности и льготные тарифы для производителей электроэнергии на основе ВИЭ. Незначительные объемы государственной поддержки ВИЭ до некоторой степени объясняются ограниченным использованием энергии ветра, солнца и биомассы в настоящее время. Гидроэнергия, в том числе произведенная малыми гидроэлектростанциями, остается основным видом ВИЭ, используемым в странах Кавказа. Однако в этих странах данный сектор рассматривается в качестве источника дешевой энергии, которая может использоваться для перекрестного субсидирования ТЭС, а не в качестве возможного получателя поддержки.

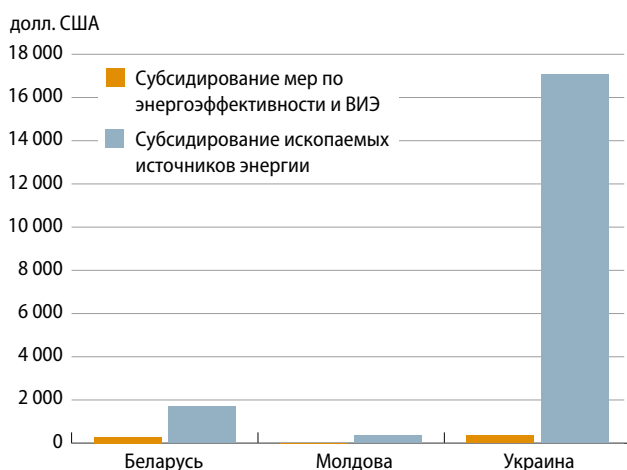
Таблица 3. СУБСИДИРОВАНИЕ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ И ВИЭ В СТРАНАХ ВП, млн долл. США

	2011	2012	2013	2014	2015	Основные механизмы субсидирования
Армения	Нет количественной оценки субсидий					Гарантии закупок и льготные тарифы для электроэнергии на основе ВИЭ
Азербайджан	Нет количественной оценки субсидий					Освобождение от налога на добавленную стоимость (НДС) и таможенных пошлин для проектов в области энергоэффективности и ВИЭ, дифференцированные тарифы для гидроэлектростанций и ветровых электростанций
Беларусь	259	364	358	285	н.с.	Государственная программа энергосбережения, льготные тарифы и налоговые льготы для ВИЭ
Грузия	Нет количественной оценки субсидий					Льготные тарифы и налоговые льготы для гидроэнергетики
Молдова	н.р.	н.р.	0,14	0,8	0,39	Льготные тарифы для электроэнергии на основе ВИЭ
Украина	н.р.	441	802	364	294	Государственная целевая программа энергоэффективности, льготные тарифы для электроэнергии на основе ВИЭ, нулевая ставка акциза для биоэтанола. Остальные налоговые льготы для ВИЭ были отменены в 2015 г.

Примечание: н.р. – нет расчетов.

Источник: ОЭСР (2018г).

Рис. 5. СУБСИДИРОВАНИЕ ИСКОПАЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ В СРАВНЕНИИ С СУБСИДИРОВАНИЕМ МЕР ПО ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ И ВИЭ В БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ, 2014, млн долл. США



Источник: ОЭСР (2018г).

Реализация проектов в области энергоэффективности и ВИЭ в регионе в значительной степени зависит от международного сотрудничества и, в частности, от кредитов, предоставляемых многосторонними банками развития. Важнейшую роль в данной сфере играют Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Немецкий государственный банк развития KfW и Азиатский банк развития.



Проводимые реформы энергетических субсидий в странах ВП

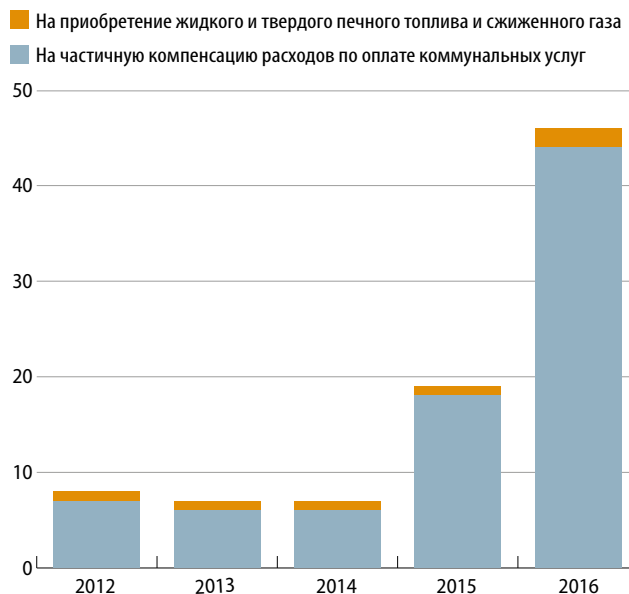
Ценообразование в энергетическом секторе постоянно претерпевает изменения в странах ВП, хотя эти реформы не всегда рассматриваются в рамках реформы энергетических субсидий.

Все страны ВП продолжали реформы в сфере ценообразования и налогообложения энергоресурсов в 2016-2017 годах и, как следствие, оценки объемов субсидий в 2014 и 2015 годах не обязательно отражают современную ситуацию, которая продолжает меняться. Так, например, с января 2016 года Беларусь прекратила действие положений об освобождении от налога на добавленную стоимость (НДС) тепловой энергии, электроэнергии и природного газа, потребляемых населением, отменив тем самым субсидию с ежегодным объемом 200 млн долл. США. Армения с мая 2016 года отменила положение об освобождении от акцизного налога на потребление сжатого природного газа (около 9 млн долл. США в год).

Вследствие конфликта на востоке страны Украина фактически прекратила субсидирование угледобывающей отрасли. В апреле 2016 года правительство страны приняло решение о повышении тарифов на природный газ до уровня окупаемости. Это привело к существенному снижению объемов субсидирования ископаемого топлива в Украине, что также способствовало сокращению дефицита государственного бюджета. В то же время, сэкономленные средства были частично перенаправлены на целевые субсидий для малообеспеченных групп населения и программу по повышению энергоэффективности в жилищном секторе.

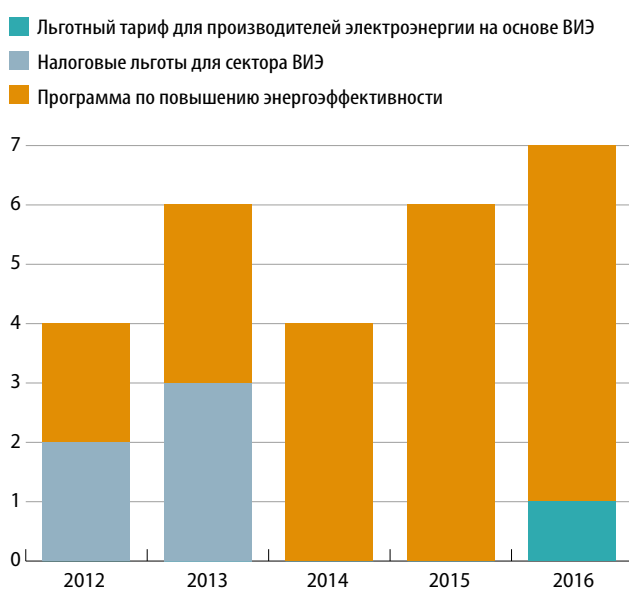


Рис. 6. **УКРАИНА: ЦЕЛЕВЫЕ СУБСИДИИ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫМ СЕМЬЯМ, млрд грн.**



Источник: подготовлено на основе отчетов Государственной казначейской службы Украины об исполнении бюджета (2012-2016 гг.).

Рис. 7. **УКРАИНА: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ НА ОСНОВЕ ВИЭ И ВНЕДРЕНИЯ МЕР ПО ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ, млрд грн.**

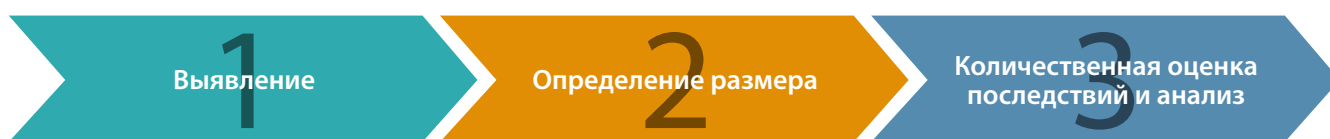


Источник: подготовлено на основе отчетов Государственной казначейской службы Украины об исполнении бюджета (2012-2016 гг.), данных Национальной комиссии по государственному регулированию в сфере энергетики и коммунальных услуг и Министерства финансов Украины.

Методика выявления и количественной оценки субсидий

Если правительство той или иной страны намерено рационализировать схемы субсидирования и предпринять их реформирование, ему необходимо вначале очень четко понимать, что представляют собой эти схемы, во сколько они обходятся государственной казне и какое воздействие они оказывают на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Различными институциями разработаны и применяются ряд методик и инструментов для выявления и оценки характера субсидий и их последствий. Эти методы служат разным целям и отличаются друг от друга степенью детализации и глубиной анализа.

Рис. 8. ТРЕХЭТАПНЫЙ ПРОЦЕСС АНАЛИЗА СХЕМ СУБСИДИРОВАНИЯ



Комплексный подход к анализу схем субсидирования состоит из трех основных последовательных этапов, от выявления и определения размера субсидии до количественной оценки и анализа экономических, социальных и экологических последствий. Несмотря на логичность этого алгоритма, его применение на практике всегда дается непросто и требует значительных усилий для проведения исследования и сбора данных. Необходимые данные не всегда доступны из открытых источников.

1. Определение и выявление субсидий

В изначальном, наиболее упрощенном и самом узком определении, субсидия – это **прямая выплата средств бюджета** правительством производителю или потребителю в форме дотации, займа или гарантии по займу (одного из видов потенциального бюджетного обязательства). В последнее время к категории субсидий отнесены **налоговые расходы** (специальные отступления от стандартных налоговых правил в виде налоговых вычетов или снижения налоговых ставок, предоставляемых отдельным группам или в отношении конкретных видов деятельности). Другие **выпадающие доходы бюджета** в связи с недополучением или неполучением доходов (например, неуплата тарифов) также входят в определение субсидии. На сегодняшний день,

налоговые расходы считаются более значительным источником государственной поддержки в странах ОЭСР, чем прямые бюджетные выплаты.

Правительства стран могут оказывать поддержку напрямую (в виде бюджетных трансфертов и налоговых расходов) или косвенно, в виде рыночных интервенций (то есть, осуществления мер политики, влияющих на цены на определенные товары и услуги), которые также известны как **вторичные трансферты**. К этим мерам, в частности, относятся импортные тарифы, регулируемые ниже рыночных цены на электроэнергию и тепло, а также перекрестное субсидирование в секторе электроэнергетики.

Вставка 2. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ И ВЫГОД ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ФОРМА СУБСИДИРОВАНИЯ

Одним из наиболее распространенных неверных представлений о субсидиях является представление о том, что это просто предоставление денежных средств. В действительности, большой объем рыночной активности связан с контролем и распределением рисков и выгод экономической деятельности. Снижение риска или увеличение доли выгоды значительно повышает экономическую отдачу частных предприятий, поэтому сами субсидии могут принимать форму изменения распределения рисков и выгод, а не прямых выплат тому или иному сектору экономики.

В отличие от прямых выплат, общественность редко обращает внимание и распознает некоторые из этих «прочих» видов поддержки. Многие из подобных механизмов, как правило, скрыты в законодательстве. Когда они представлены вниманию общественности, они, как правило, облачены в некие социально обоснованные формулировки, делающие их более приемлемыми.

Источник: ОЭСР (2013), Earth Track, Inc. (www.earthtrack.net).



Учитывая, что субсидии существуют в самых различных формах, ОЭСР отдает предпочтение использованию более широкой концепции поддержки, а не субсидий как таковых. В исследовании ОЭСР «Инвентаризация мер поддержки ископаемых видов топлива» (*Inventory of Support Measures for Fossil Fuels*) включены такие меры, как прямые бюджетные выплаты и налоговые расходы, которые тем или иным образом предоставляют выгоду или преимущество для производства или потребления ископаемых источников энергии по сравнению с альтернативами. В данном исследовании термины «субсидии» и «государственная поддержка» используются как взаимозаменяемые синонимы.

Хотя экологические экстерналии (внешние эффекты, такие как загрязнение или причинение ущерба среде обитания), издержки по которым не покрыты производителями, могут рассматриваться в качестве субсидирования последних, в большинстве исследований они не включены, поскольку неопределенность касательно их размера значительно выше, чем в случае большинства прямых субсидий. Поэтому аналитики часто не учитывают их в исследованиях, сосредоточивая внимание на многочисленных способах прямой государственной поддержки загрязняющих окружающую среду видов деятельности.

Для целей выявления субсидий настоящее исследование использует наиболее широко принятое и юридически обязывающее определение, приведенное в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) Всемирной торговой организации (ВТО). ССКМ подписано 164 странами, включая Армению, Грузию, Молдову и Украину (Азербайджан и Беларусь на момент подготовки данного отчета находились на разных стадиях процесса присоединения к ВТО).

В ССКМ определено четыре формы субсидирования, которые могут применяться к любому виду экономической деятельности:

1. правительство практикует прямой перевод средств или принимает на себя обязательства по переводу средств (например, гарантии по займам);
2. правительство отказывается от взимания или не взимает причитающиеся ему доходы;
3. правительство предоставляет или закупает товары и услуги на условиях более выгодных, чем рыночные условия;
4. правительство осуществляет поддержку доходов или цен.

В ССКМ также уточняется, что субсидия должна быть специфичной для определенной компании или отрасли (или группы компаний или отраслей). Критерий специфичности важен при предварительной оценке мер политики и принятия решения о том, являются ли они субсидиями.

Определение субсидии тесно связано с подходом к классификации субсидий. Существуют различные типологии субсидий. Наиболее распространенный подход предполагает разделение на субсидии, предоставляемые в интересах потребителей и производителей энергии соответственно. Еще один прямолинейный подход предполагает классификацию субсидий по виду топлива или энергоносителя. Так, МЭА отдельно оценивает объемы субсидирования нефти, природного газа, угля и электроэнергии, хотя и не выполняет аналогичных оценок для тепловой энергии.

Настоящее исследование опирается на классификацию ОЭСР, которая выделяет следующие четыре группы энергетических субсидий: прямой перевод бюджетных средств производителям и потребителям энергии; налоговые расходы и другие формы выпадающих доходов бюджета, вторичные трансферты, передача рисков государственным органам (ОЭСР, 2013).

Таблица 4. РАЗРАБОТАННАЯ ОЭСР МАТРИЦА МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ С ПРИМЕРАМИ

ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ЗАКОНОМ ИЛИ ОФИЦИАЛЬНАЯ СФЕРА РАСПРОСТРАНЕНИЯ (кому и какой трансферт предоставляется)									
Производство									
Прямой перевод денежных средств	Доходы от продукции	Доходы предприятий	Себестоимость промежуточных вводимых ресурсов	Себестоимость факторов производства			Удельная себестоимость потребления	Прямое потребление	
				Рабочая сила	Земля	Капитал		Знания	Доходы домашних хозяйств или предприятий
Премия за объем производства или покрытие дефицита		Операционная дотация	Субсидирование цены на вводимые ресурсы	Субсидия, стимулирующая занятость	Капитальный грант в связи с приобретением земли	Капитальная дотация в связи с капиталом	Государственные научноисследовательские и опытноконструкторские работы (НИОКР)	Удельная субсидия	Субсидируемый государством социальный тариф на электроэнергию
Выдающиеся налоговые доходы	Налоговый кредит на производство	Пониженная ставка налога на доходы	Пониженный акциз на вводимые ресурсы	Пониженные социальные платежи (налоги на фонд заработной платы)	Пониженный налог на имущество или освобождение от него	Инвестиционный налоговый кредит	Налоговый кредит на частные НИОКР	Льготный НДС или акциз на топливо	Налоговый вычет на приобретение энергоносителей сверх определенной доли доходов
Прочие выдающиеся доходы бюджета			Знижение цены на государственный товар или услугу		Знижение цены на доступ к государственной земле или природным ресурсам; пониженные роялти за эксплуатацию ресурсов или налог на добычу полезных ископаемых		Передача государством прав на интеллектуальную собственность (ЛИС)	Знижение цены на доступ к природному ресурсу, получаемому конечным потребителем	
Передача риска государству	Государственные буферные запасы	Ограничение ответственности производителей перед третьими сторонами	Обеспечение безопасности (например, военная защита линий снабжения)	Принятие государством ответственности по возмещению ущерба в результате несчастных случаев и аварий на производстве	Гарантия по займу на приобретение земли	Гарантия по займу на капитал		Субсидия, связанная с ценой	Дотация в холодное время года на основе проверки нуждаемости
Вторичные трансферты	Импортный тариф или экспортная субсидия	Монополярная концессия	Монополярная концессия; ограничение экспорта	Контроль над заработной платой	Контроль над земельно-завоеванием	Контроль над кредитом (отраслевой)	Отсутствие от стандартных правил в отношении доли импорта в экономике	Регулируемая цена, перекрестная субсидия	Обязательный социальный тариф на электроэнергию

Источник: ОЭСР (2013).

Национальные определения субсидий в странах Восточного партнерства

Учитывая международные подходы, все страны ВП приняли собственные законодательные нормы и системы понятий в области ценообразования на энергоресурсы и их налогообложения. Эти нормы закрепляют официальные определения и трактовку понятия «субсидии» в каждой из стран.

Вне зависимости от наличия или отсутствия официального определения, использование термина «субсидии» и его синонимов в документах, публикуемых государственными органами стран и другими заинтересованными сторонами, может быть весьма вольным. Во многих случаях субсидии понимаются в узком смысле – как безвозвратные выплаты из бюджета. В то же время официальные лица могут использовать связанные с субсидиями термины, являющиеся переводами соответствующих международных терминов, например, «выпадающие доходы бюджета» (government revenues foregone), «бюджетные потери» (budget revenue shortfall), «налоговые расходы» (tax expenditures).

По мере того, как страны ВП гармонизируют свое законодательство с нормами ЕС, в них могут получать распространение термины «государственная поддержка» («господдержка») или «государственная помощь», также охватывающие некоторые виды субсидий. В то время, как все страны считают прямыми бюджетными трансфертами разновидностью субсидий, законодательство ни одной страны не считает вторичные трансферты в результате регулирования цен формой господдержки.



Таблица 5. ЧТО ВКЛЮЧАЕТСЯ В ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУБСИДИЙ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН ВП?

Страна ВП	Определение субсидий			
	Включено в национальные определения «субсидий» и «господдержки»	Включено только в национальное определение «господдержки»	Не включено в национальные определения «субсидий» и «господдержки»	
	Прямые бюджетные трансферты	Выпадающие доходы бюджета	Вторичные трансферты (регулирование цен)	Передача риска государству
Армения	Да	Нет	Нет	Нет
Азербайджан	Да	Да	Нет	Нет
Беларусь	Да	Да	Нет	Нет
Грузия	Да	Да	Нет	Да
Молдова	Да	Нет	Нет	Нет
Украина	Да	Да	Нет	Нет

Источник: ОЭСР (2018г).

2. Определение размера субсидии

Подходы к количественной оценке субсидий

Существует два основных подхода к количественной оценке субсидий: оценка «сверху вниз», основанная на принципе ценовой разницы, и инвентаризация «снизу вверх», опирающаяся на оценку каждого вида субсидий по отдельности. Оба подхода использованы в данном исследовании. Каждый из подходов имеет свои преимущества и ограничения, так что они могут дополнять друг друга. Эта взаимная дополнительность особенно полезна в условиях ограниченной доступности данных и отчетности о субсидиях.

МЕТОД ЦЕНОВОЙ РАЗНИЦЫ

Сильной стороной метода ценовой разницы является возможность межстранового сравнения в условиях, когда основными формами поддержки являются административное регулирование цен или ограничение экспорта, но этому методу присущи и некоторые недостатки. Например, правительства некоторых стран – нетто-экспортеров топлива утверждают, что цена альтернативного использования энергоресурсов

(продажи на международном рынке) не должна использоваться в качестве базовой цены, и для демонстрации отсутствия субсидий достаточен уровень внутренних цен, позволяющий окупить затраты на производство топлива. В случае применения метода ценовой разницы на уровне рынка в целом, а не отдельных групп потребителей, этот метод может не выявить имеющихся объемов перекрестного субсидирования, например, бытовых потребителей за счет промышленных.

Вставка 3. ОЦЕНКА СУБСИДИЙ МЕТОДОМ ЦЕНОВОЙ РАЗНИЦЫ

Метод ценовой разницы является основным методом количественной оценки субсидий, используемым МЭА и Международным валютным фондом (МВФ). В основе метода лежит определение «ценовой разницы» – разницы между ценой данного вида энергоресурсов на внутреннем рынке и его базовой ценой. Если внутренняя цена ниже базовой, считается, что имеет место субсидирование потребления данного вида энергоресурсов. Для стран – нетто-импортеров ископаемого топлива МЭА и МВФ используют в качестве базовой цену импортного паритета: цену продукта на ближайшем международном хабе, при необходимости скорректированную с учетом различий в качестве топлива, с добавлением затрат на транспортировку до страны-импортера и страхование, а также затрат на распределение и сбыт внутри страны и любого применяемого налога на добавленную стоимость (НДС). Другие налоги, в том числе акцизные, не включаются в базовую цену.

Для стран – нетто-экспортеров ископаемого топлива в качестве базовой используется цена экспортного паритета: цена продукта

на ближайшем международном хабе, при необходимости скорректированная с учетом различий в качестве топлива, за вычетом затрат на транспортировку из страны-экспортера и страхование, а также с добавлением затрат на распределение и сбыт внутри страны и любого применяемого НДС. Для нетто-экспортеров оценка объема субсидий, полученная таким образом, отражает не прямые затраты на поддержание низких внутренних цен, а упущенную выгоду в результате отказа от возможного альтернативного использования топлива – продажи на международном рынке по более выгодным ценам. Базовая цена для электроэнергии рассчитывается исходя из затрат на ее производство, передачу и распределение в конкретных странах.

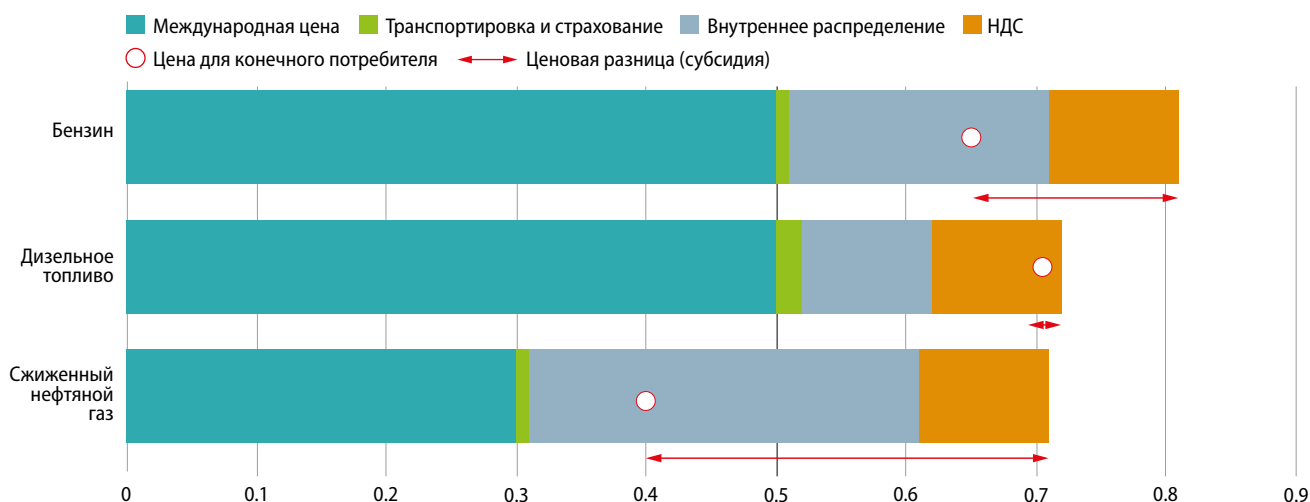
$$\text{Ценовая разница} = \text{Базовая цена} - \text{Цена для конечного потребителя}$$

$$\text{Субсидия} = \text{Ценовая разница} \times \text{Объем потребления}$$

Источник: ОЭСР (2018г).



Рис. 9. ПРИМЕР ОЦЕНКИ СУБСИДИЙ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ ИСКОПАЕМОГО ТОПЛИВА МЕТОДОМ ЦЕНОВОЙ РАЗНИЦЫ



Источник: МЭА.

В настоящем исследовании метод ценовой разницы использован для оценки субсидий на потребление природного газа во всех странах ВП, а также для количественной оценки ряда других субсидий в конкретных странах, в том числе субсидий на потребление ископаемых видов топлива в Азербайджане и Беларуси, а также мер поддержки ВИЭ в форме гарантированных льготных тарифов в ряде стран ВП.

ОЦЕНКА СУБСИДИЙ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРИРОДНОГО ГАЗА В СТРАНАХ ВП МЕТОДОМ ЦЕНОВОЙ РАЗНИЦЫ

Принимая во внимание значение субсидий на природный газ для региона, авторы исследования предприняли оценку субсидий на потребление природного газа во всех странах региона в 2015 году методом ценовой разницы с тем, чтобы сравнить результаты инвентаризации «снизу вверх». Эта оценка следует логике аналогичной оценки МЭА и допускает прямое

сравнение результатов между странами ВП. В частности, МЭА оценивает объемы субсидирования природного газа на уровне 0,7 млрд и 3,7 млрд в Азербайджане и Украине соответственно.

Оценки субсидий на потребление природного газа с использованием метода ценовой разницы, приведенные в данном исследовании, согласуются с выводами МЭА. В частности, были обнаружены значительные субсидии на потребление природного газа в Азербайджане (1,7 млрд долл. США) и Украине (3,1 млрд долл. США). Метод ценовой разницы не обнаружил субсидий на общенациональном уровне в Армении, Беларуси, Грузии и Молдове. Однако в Беларуси и Грузии цены на природный газ для населения поддерживаются на уровне ниже рыночных за счет коммерческих потребителей с помощью механизмов перекрестного субсидирования.

Метод ценовой разницы основан на сравнении цен для конечных потребителей и базовой цены, которая соответствует полной стоимости поставки: Субсидия имеет место, если цена для конечного потребителя ниже базовой цены.



Таблица 6. **ОЦЕНКА МЕТОДОМ ЦЕНОВОЙ РАЗНИЦЫ СУБСИДИЙ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРИРОДНОГО ГАЗА В СТРАНАХ ВП В 2015 ГОДУ**

	Общая оценка методом ценовой разницы, млн долл. США	Базовая цена, долл. США за 1000 м ³ (включая НДС, но без учета затрат на транспортировку и распределение)	Освобождение от НДС	Средневзвешенная цена (включая НДС, скорректированная в случае освобождения от НДС)	Примечания
Армения	-204 (нет субсидий)	198 (цена импорта 165 долл. +20% НДС)	Нет	295	Весь природный газ импортируется из России. Дифференцированный тариф в зависимости от категории потребителей.
Азербайджан ^а	1 700 (субсидии)	267 (цена альтернативного использования при экспорте 226 долл. США + 18% НДС)	Нет	120	Весь природный газ добывается внутри страны. Цена альтернативного использования – цена экспорта на европейский рынок.
Беларусь	-593 (нет субсидий)	209 (цена импорта 174,4 долл. + 20% НДС)	Для населения, отменено с 1 января 2016 г.	238	Весь природный газ импортируется из России. Перекрестное субсидирование населения за счет повышенных тарифов для коммерческих потребителей.
Грузия	-64 (нет субсидий)	191 (цена импорта 162 долл. +18% НДС)	Для ТЭС	236	Природный газ импортируется из Азербайджана и России. Перекрестное субсидирование ТЭС и населения за счет повышенных тарифов для коммерческих потребителей.
Молдова	-22 (нет субсидий)	307 (цена импорта 256 долл. + 20% НДС)	Льготная ставка НДС для населения (8% вместо 20%)	386	Весь природный газ импортируется из России. Дифференцированный тариф в зависимости от категории потребителей.
Украина	3 137 (субсидии)	332 (цена импорта 277 долл. + 20% НДС)	Нет	195-201	Некоторое количество природного газа добывается в стране, остальной газ импортируется. Цена импорта по данным «Нафтогаза Украины». Диапазон внутренних цен вследствие расхождения в данных по тарифам для промышленных потребителей.

Примечания: Все оценки за 2015 год, за исключением Азербайджана, для которого приведена оценка за 2014 год.

а. Данные о затратах на страхование, транспортировку и распределение конечным пользователям не были доступны для всех стран, поэтому они были исключены из базовых цен, приводимых в таблице. Поэтому оценки, полученные методом ценовой разницы, должны рассматриваться как нижняя граница субсидий на потребление природного газа. Дополнительная информация приведена в соответствующих таблицах в главах, посвященных отдельным странам. Однако для некоторых стран были выполнены упрощенные расчеты без учета НДС, что учтено в данной сводной таблице.

Источник: ОЭСР (2018г).



МЕТОД ИНВЕНТАРИЗАЦИИ «СНИЗУ ВВЕРХ»

Метод инвентаризации является подходом «снизу вверх» к количественной оценке субсидий. Этот метод предполагает инвентаризацию конкретных механизмов субсидирования производства и потребления энергии, количественную оценку поддержки в рамках каждого механизма и суммирование полученных величин для оценки общего объема субсидий.

Первым этапом инвентаризации субсидий является заполнение стандартных таблиц, содержащих основные характеристики каждой субсидии. Наиболее предпочтительным и простым способом количественной оценки каждой субсидии является использование официальных данных, публикуемых

государственными органами соответствующей страны. Такие данные могут быть получены из законов о бюджете, отчетов об исполнении бюджета, документов о налоговых расходах, пояснительных записок министерств финансов и других официальных документов.

Как и в других подобных исследованиях, результатом инвентаризации мер поддержки производства и потребления энергии является сочетание денежной оценки некоторых видов субсидий и перечня выявленных субсидий, количественная оценка которых оказалась невозможной. Благодаря наличию достаточно подробных данных, метод инвентаризации «снизу вверх» был применен для оценки субсидий в Армении, Грузии, Молдове и Украине.

Таблица 7. ПРимер заполнения таблицы по субсидии в Украине:

Требование к национальным производителям газа, находящимся в государственной собственности, о продаже газа по регулируемым ценам для удовлетворения потребностей населения

Категория	Поддержка доходов или цен → Поддержка цен на рынках и регулирование рынков → Установление регулируемых цен для населения на уровне ниже рыночных
Стимулируемые виды деятельности	Потребление природного газа
Наименование субсидии	Требование к национальным производителям газа, находящимся в государственной собственности, о продаже газа по регулируемым ценам для удовлетворения потребностей населения
Административный уровень	Национальный
Законодательный акт/орган	Ст. 10 Закона № 2467-VI от 2010 г.; (Верховная Рада, 2010б)
Цель государственной политики	Обеспечение надежного газоснабжения населения и поддержание тарифов на низком уровне
Конечные получатели субсидии	Население
Период применения	Как минимум, с 2001 по 2016 годы
Краткая справка	<p>Согласно Закону № 2467-VI (2010) «Об основах функционирования рынка природного газа», предприятия, находящиеся в государственной собственности (с долей государства в уставном капитале 50% и более), были обязаны продавать весь производимый в Украине газ населению по регулируемым тарифам, устанавливаемым Национальной комиссией по государственному регулированию в сфере энергетики и коммунальных услуг (Верховная Рада, 2010б). С октября 2015 года этот закон утратил силу в связи с принятием нового Закона № 329-VIII (2015) «О рынке природного газа», и правительство приняло решение повысить оптовую цену газа для внутренних производителей до рыночного уровня (на основе импортного паритета) с мая 2016 года (Верховная Рада, 2015б). Однако положения, обязывающие компанию «Укргаздобування» продавать добытый газ для удовлетворения потребностей населения, все еще сохраняют силу, что было подтверждено Постановлением Кабинета Министров № 758 от 1 октября 2015 года (Кабинет Министров, 2015а).</p> <p>Объем данного вида неявного субсидирования населения оценивается как упущенная выгода национальных производителей (т.е., дополнительная выручка, которая могла бы быть получена в результате продажи газа на полностью либерализованном рынке). При расчетах использовались данные о среднегодовой цене на газ на рынке ЕС, установленных Национальной комиссией по государственному регулированию в сфере энергетики и коммунальных услуг (НКРЭКУ) закупочных ценах на газ, добытый компаниями «Укргаздобування» и «Чорноморнафтогаз», а также объемах добычи газа в Украине.</p>
Размер предоставленной субсидии	2012: 43,2 млрд грн. (5,4 млрд долл. США) 2013: 44,5 млрд грн. (5,6 млрд долл. США) 2014: 36,7 млрд грн. (3 млрд долл. США) 2015 (предварительно): 53,9 млрд грн. (2,5 млрд долл. США)
Источники информации	World Bank (2015), Нафтогаз (2015в) и постановления НКРЭКУ об установлении закупочных цен на газ, добытый компаниями «Укргаздобування» и «Чорноморнафтогаз» в Украине.

Источник: ОЭСР (2018г).

Зачем и как реформировать энергетические субсидии?

Выявленные в этом исследовании субсидии, в том числе оцененные количественно, искажают конкурентную среду в пользу ископаемых видов топлива, таким образом препятствуя повышению энергоэффективности и развитию ВИЭ. Этот вывод указывает на необходимость реформ для устранения этих искажений.

Реформа субсидий, как правило, благотворно сказывается на экономике в целом в более долгосрочной перспективе, но в краткосрочной перспективе может негативно сказаться на некоторых сторонах, в частности на малоимущих и социально незащищенных слоях общества. Поэтому политические барьеры препятствуют планам реформ.

Опыт различных стран свидетельствует от том, что принятые программы субсидирования продолжают действовать даже после разрешения задач или иных потребностей, послуживших поводом для их принятия. Быстро образуются группы влияния, которые активно выступают против неблагоприятных для них предложений. Такие группы влияния возникают, как правило, внутри правительства и за его пределами, так что поддерживающие друг друга чиновничество и руководящая верхушка промышленности могут обладать большой политической властью. Реформы энергетических

субсидий сопряжены с рядом трудностей – технического, институционального и политического характера – однако существует единое мнение о том, что главным барьером на пути к более рациональной политике в области энергетических субсидий является не экономика, а политика. (ОЭСР, 2013).

Реформирование энергетических субсидий является сложным политическим решением. Для успешного проведения реформы необходима надежная политическая поддержка и согласованные усилия всего правительства.

ВЫГОДЫ ОТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ

Отказ от экологически вредных и экономически неэффективных энергетических субсидий способствует расширению фискального пространства и, таким образом, предоставляет возможность правительствам использовать сэкономленные ресурсы для более целенаправленной поддержки уязвимых групп.

Рис. 10. ПОЗИТИВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ



Источник: ОЭСР.



Вставка 4. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОЗРАЧНОСТИ В ОТНОШЕНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ

Стороны, заинтересованные в различных аспектах энергетической политики, и эксперты в странах Восточного партнерства хорошо осведомлены о проблемах возмещения производственных затрат в энергетических системах и существующем перекрестном субсидировании. Однако отнесение этой проблематики к области субсидий нехарактерно для региона, а перекрестное субсидирование часто остается «невидимым» для общества в целом.

В этом контексте и в целях повышения прозрачности различных энергетических субсидий правительства ВП могли бы рассмотреть, в частности, следующие подходы:

- Анализ и улучшение определения субсидий, используемого в национальном законодательстве и бюджетных документах. Четкое определение, соответствующее международно

признанным подходам, должно послужить основой для дальнейшего адекватного анализа субсидий.

- Регулярная оценка выпадающих доходов бюджета в результате налоговых льгот, предоставляемых отдельным группам и отраслям, и подготовка докладов для информирования законодателей и общества о влиянии подобных льгот на состояние бюджета. Страны ОЭСР ежегодно готовят общедоступные доклады такого рода.
- Регулярный анализ меняющегося положения в сфере энергетических субсидий и поддержание базы данных по видам субсидий, которая может быть особенно полезна при принятии решений о реформировании энергетических субсидий.

Источник: ОЭСР (2018).

Реформа может способствовать устранению рыночных перекосов путем установления цен, которые отражают реальную стоимость ресурсов и обязывают загрязняющие производства платить за осуществляемые ими выбросы в окружающую среду. Инструменты реформы могут также способствовать преодолению технологической инертности, поскольку «зеленые» технологии не могут конкурировать на равных условиях с субсидируемым сектором.

ЭЛЕМЕНТЫ ПОДГОТОВКИ К РЕФОРМЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ

Не существует универсальной стратегии реформирования энергетических субсидий, но есть ряд общих вопросов, проблем и возможных решений, которые необходимо учитывать при планировании реформы. Формирование эффективной стратегии реформы будет зависеть от целей и обстоятельств отдельной страны.

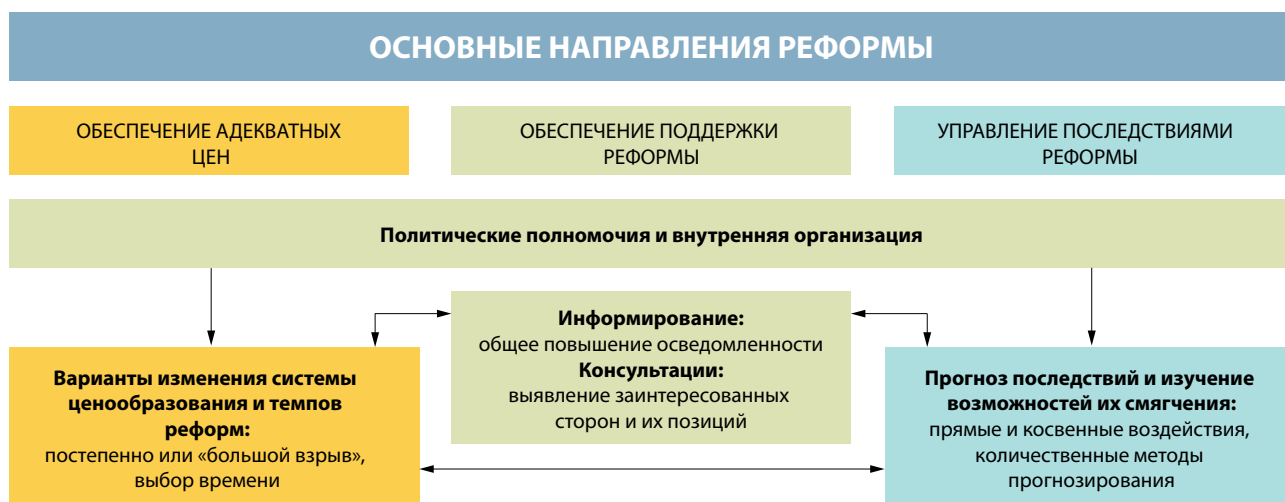
Реформа энергетических субсидий требует тщательного подхода. Опыт многих стран свидетельствует о том, что энергетическая реформа столкнется с сильной оппозицией, если политики не проконсультируются и не проинформируют общественность надлежащим образом, и если не будет запланировано введение компенсационных мер для защиты малоимущих групп, которые могут быть уязвимы к негативным последствиям реформы.

Энергетические субсидии представляют собой долгосрочную проблему структурного характера и, как следствие, требуют структурных решений. Многие страны формулируют реалистичные планы по устранению конкретного вида субсидий, но при этом могут упускать из вида более глубокие проблемы. Подготовка правительств к реформе энергетических субсидий должна носить целостный, комплексный характер.

Опыт различных стран свидетельствует о том, что комплексный подход к реформе энергетических субсидий должен включать три основных направления:

- **Обеспечение адекватных цен:** решения, как следует изменить систему ценообразования (например, постепенный отказ от субсидий часто предпочтительнее, чем одноразовое большое повышение цен);
- **Обеспечение поддержки реформы:** посредством четкой коммуникационной стратегии, консультаций с заинтересованными сторонами и прозрачного ценообразования на энергоносители;
- **Управление последствиями реформы:** мониторинг последствий реализации реформы с внесением коррективов, если это необходимо.

Рис. 11. КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ



Источник: ОЭСР (2018г).

3. Количественная оценка последствий и анализ инструментов реформы

УПРАВЛЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЯМИ РЕФОРМЫ

Рекомендации относительно темпов и структуры требуемых изменений ценообразования на энергию и ее налогообложения, информационной стратегии и мер по смягчению отрицательных эффектов реформы зависят от условий данной страны. При этом реформа энергетических субсидий всегда требует исследований, консультаций и усилий со стороны как различных государственных ведомств, так и других заинтересованных сторон. Это особенно актуально применительно к прогнозированию прямых и косвенных эффектов реформы и выработки мер по управлению ими.

Управление последствиями реформы требует взаимодополняющих политических решений, затрагивающих

макроэкономику, социальную сферу, промышленность и бизнес, энергетику, транспорт, финансовый сектор и природоохранную деятельность. На рис. 12 представлено резюме примеров решений, которые могут рассматриваться как часть плана реформ.

Несмотря на сложность реформы энергетических субсидий и связанные с ней политические проблемы, можно без преувеличения сказать, что она является одним из центральных элементов перехода к устойчивому и низкоуглеродному развитию. Страны ВП уже накопили значительный опыт реформы энергетических субсидий, который может быть полезен при дальнейшем движении по этому трудному, но неизбежному пути.

Рис. 12. ВЗАИМОДОПОЛНЯЮЩИЕ РЕШЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЭФЕКТАМИ РЕФОРМЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ

Промышленность/бизнес	Социальная сфера	Энергия
<ul style="list-style-type: none"> ● Поддержка реструктурируемых отраслей, напр., программы переподготовки ● Повышение энергоэффективности ● Инвестиции в инфраструктуру 	<ul style="list-style-type: none"> ● Денежная помощь: (без)условная ● Социальная защита, пенсии, мед. страхование ● Повышение (минимальной) зарплаты 	<ul style="list-style-type: none"> ● Инвестиции в ВИЭ, электрификация сельских районов и т.д. ● Политика в области энергосбережения, энергоэффективности и энергетической безопасности
Макроэкономика	Банковский сектор	Транспорт
<ul style="list-style-type: none"> ● Меры ограничения инфляции ● Укрепление рыночных механизмов и поддержка конкуренции 	<ul style="list-style-type: none"> ● Содействие в финансировании денежной помощи ● Кредитные линии, напр., для малого и среднего бизнеса, микрокредиты 	<ul style="list-style-type: none"> ● Расширение систем общественного транспорта ● Альтернативные формы грузоперевозок (железнодорожный и речной транспорт) ● Поддержка таксистов в переходный период

Источник: ОЭСР (2018г).

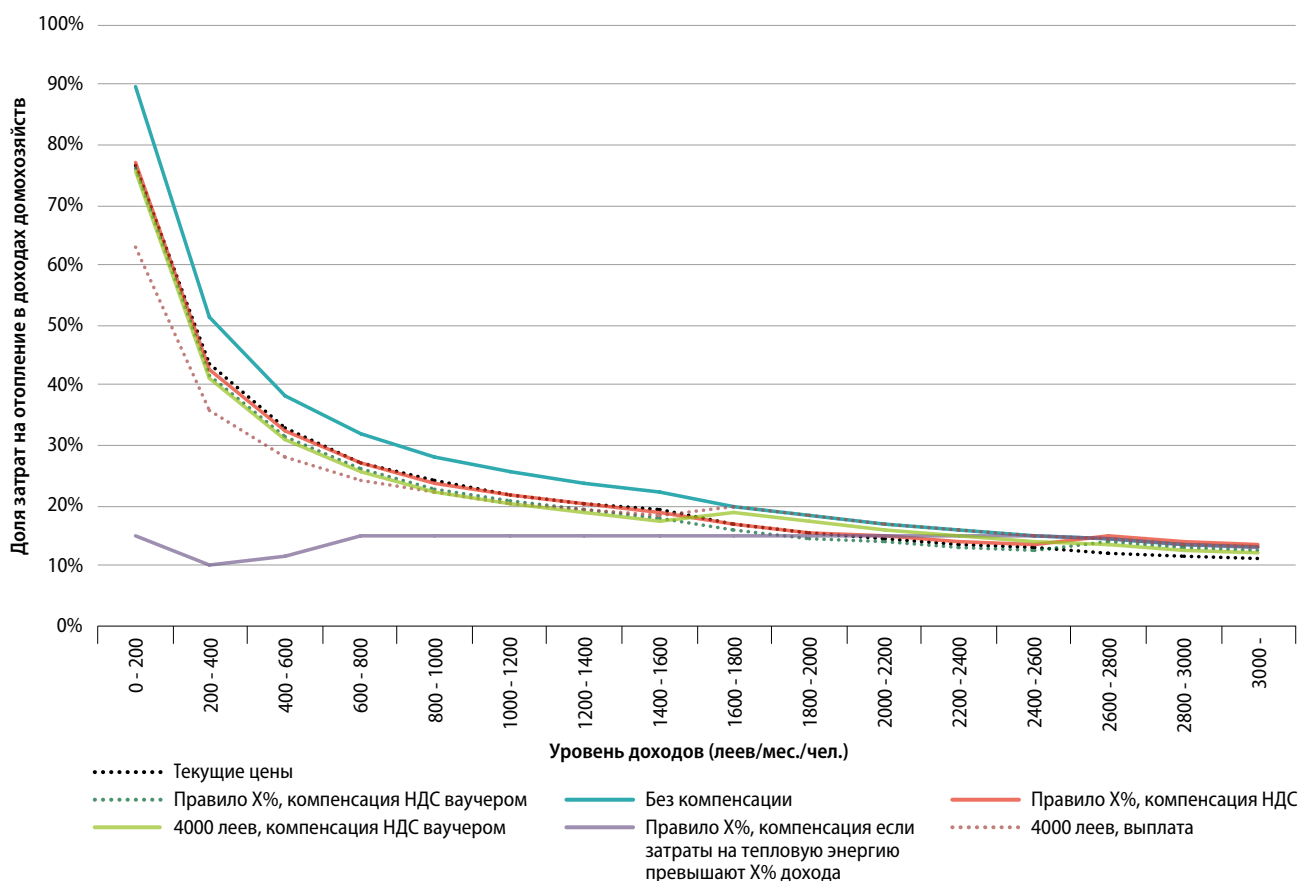
Реформа энергетических субсидий и ценовая доступность энергии: опыт Молдовы

Обеспечение ценовой доступности энергии является одной из основных проблем для лиц, принимающих решения при планировании реформы энергетических субсидий. Повышение цен на энергоресурсы может быть оправданным с экономической и экологической точек зрения, но не должно вести к ухудшению ценовой доступности энергии. Использование части дополнительного дохода, например, полученного за счет более высоких налогов, позволит избежать риска ухудшения ценовой доступности энергии и даже уменьшить его, если достаточные ресурсы будут выделены для поддержки уязвимых потребителей (ОЭСР, 2018в).

ОЭСР сотрудничала с правительством Молдовы для проведения анализа потенциальных фискальных, социальных и экологических последствий реформы крупнейших схем субсидирования энергии предназначенных для поддержки бытовых потребителей в Молдове. В рамках этой работы были проанализированы следующие схемы субсидирования: i) пониженная ставка НДС на потребляемый населением природный газ; ii) освобождение от НДС электрической энергии; и iii) освобождение от НДС тепловой энергии.

Результаты анализа свидетельствуют о том, что реформирование субсидий, связанных с НДС в Молдове, а именно - повышение НДС до стандартного уровня (20 %) с последующим повышением тарифов для населения на газ, электроэнергию и тепло обоснованно, поскольку реформа может принести значительные поступления в бюджет и сократить (хоть и незначительно) выбросы ПГ. Однако, учитывая значительное влияние повышения НДС на цену для конечного потребителя и связанные с этим расходы домашних

Рис. 13. **ВЛИЯНИЕ ПОВЫШЕНИЯ СТАВКИ НДС НА ТЕПЛОВУЮ ЭНЕРГИЮ – ДОЛЯ ЗАТРАТ НА ОТОПЛЕНИЕ В ДОХОДЕ ДОМОХОЗЯЙСТВ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ СЦЕНАРИЯХ В МОЛДОВЕ**



Источник: ОЭСР (2018г).

хозяйств на энергию, реформу не следует предпринимать до того, как будет создана надежная система мер социальной защиты. В исследовании ОЭСР рассмотрены 5 различных схем социальной защиты и оценены соответствующие затраты для государственного бюджета.

Результаты анализа показывают, что повышение ставки НДС на электроэнергию будет наименее сложной составляющей реформы, поскольку оно окажет лишь незначительное влияние на доходы и энергопотребление домохозяйств. С другой стороны, повышение ставки НДС на тепловую энергию окажется весьма болезненным, поскольку оно приведет к значительному росту расходов домохозяйств.

Группы с низким уровнем доходов (до 1 000 леев в месяц на душу населения) особенно сильно пострадают в результате такого повышения. В случае повышения ставки НДС до

стандартного уровня затраты таких домохозяйств на отопление превысят 20% их располагаемых доходов. Без внедрения определенных компенсационных мер для социальной защиты уязвимых групп, такую реформу будет сложно реализовать с точки зрения социальной приемлемости.

Реализовать реформу энергетических субсидий в Молдове будет непросто и потребует определенной политической воли. Для осуществления реформы Молдове необходимо будет проделать дальнейшую работу, чтобы перевести этот анализ в фактические законодательные предложения. Любые новые изменения фискальной политики должны включать, среди прочего, четкое определение малообеспеченных групп населения, нуждающихся в поддержке, и тщательно разработанную и обеспеченную ресурсами систему для оказания социальной поддержки.

Дополнительная информация

ОЭСР (2018а), Налогообложение энергопотребления 2018 – Сопроводительный отчет к базе данных налогов на потребление энергии (*Taxing Energy Use 2018 – Companion to the Taxing Energy Use Database*), ОЭСР, Париж. <http://www.oecd.org/tax/taxing-energy-use-2018-9789264289635en.htm>

ОЭСР (2018б), Сопроводительный отчет ОЭСР к базе данных мер поддержки ископаемых источников энергии (*OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2018*), ОЭСР, Париж. https://www.oecd-ilibrary.org/energy/oecd-companion-to-the-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-2018_9789264286061-en.

ОЭСР (2018в), Реформа энергетических субсидий в Республике Молдова – Ценовая доступность энергии, фискальные и экологические последствия (*Energy Subsidy Reform in the Republic of Moldova – Energy Affordability, Fiscal and Environmental Impacts*), ОЭСР, Париж. <http://www.oecd.org/social/energy-subsidy-reform-schemes-in-the-republic-of-moldova-9789264292833-en.htm> (на английском и румынском языках).

ОЭСР (2018г), Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства Европейского Союза (*Inventory of Energy Subsidies in the EU's Eastern Partnership Countries*), ОЭСР, Париж. <http://www.oecd.org/env/inventory-of-energy-subsidies-in-the-eu-s-eastern-partnership-countries-9789264284319-en.htm> (на английском и русском языках).

Доклады, посвященные отдельным странам на национальных языках: <http://www.oecd.org/env/inventory-of-energy-subsidies-in-the-eu-s-eastern-partnership-countries-9789264284319-en.htm>.

Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС

- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Армения** (на армянском)
- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Азербайджан** (на азербайджанском)
- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Беларусь** (на русском)
- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Грузия** (на грузинском)
- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Молдова** (на румынском)
- Энергетические субсидии в странах Восточного партнерства ЕС: **Украина** (на украинском)

ОЭСР (2013), Методы анализа энергетических субсидий в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (*Analysing Energy Subsidies in the Countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*), ОЭСР, Париж. http://www.oecd.org/env/outreach/EHS%20report_20%20August%202013_RUS.pdf (на русском) и http://www.oecd.org/env/outreach/energy_subsidies.pdf (на английском).

ОЭСР – МЭА, Сайт с информацией о мерах поддержки ископаемых источников энергии и другими аналитическими документами (*OECD-IEA Fossil Fuel Support and Other Analysis*): <http://www.oecd.org/site/tadffss/>.

Финансирование «зеленых» инвестиционных проектов

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СУБСИДИИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА ЕС

Исследование подготовлено в рамках проекта «Экологизация экономики стран Восточного партнерства» (EaP GREEN) при финансовой поддержке ЕС и координации с правительствами стран ВП. Проект «EaP GREEN» выполняется совместно с партнерами из системы ООН: Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН), Программой ООН по окружающей среде и Организацией ООН по промышленному развитию (ЮНИДО).

Результатом исследования является первое систематическое и комплексное описание энергетических субсидий в странах ВП, которое должно привести к большей прозрачности в данном вопросе и способствовать формированию прочной аналитической базы для аргументов в пользу дальнейших реформ в регионе. В исследование включены шесть стран ВП ЕС – Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.

На основе стандартной методологии ОЭСР, в исследовании представлены количественные оценки мер государственной поддержки как на потребление, так и на производство угля, нефти и нефтепродуктов, природного газа, а также электрической и тепловой энергии, производимой на основе этих видов ископаемого топлива. Также кратко рассмотрены меры поддержки освоения ВИЭ и проектов по повышению энергоэффективности. Кроме того, обсуждаются вопросы ценообразования и налогообложения в энергетике стран ВП, лежащие в основе анализа энергетических субсидий.



Более подробная информация:

 Nelly.Petkova@oecd.org

 www.green-economies-eap.org/home

 @OECD_ENV

