






Фискальное стимулирование низкоуглеродного развития Республики Казахстан

Юлия Огаренко, Международный институт устойчивого развития



Влияние субсидий на ископаемые виды топлива на достижение и финансирование отдельных целей устойчивого развития



 <p>1 ЛИКВИДАЦИЯ НИЩЕТЫ</p>	<ul style="list-style-type: none">• Субсидии на ископаемые виды топлива несоразмерно выгодны более состоятельным домохозяйствам, которые потребляют больше энергии.• Реформы этих субсидий в сочетании с целевыми программами социального обеспечения могут поспособствовать решению проблемы бедности.
 <p>3 ХОРОШЕЕ ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ</p>	<ul style="list-style-type: none">• По оценкам Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), загрязнение наружного воздуха ежегодно приводит к преждевременной смерти 3 миллионов человек.• Реформирование субсидий и налогообложение ископаемых видов топлива может снизить загрязнение воздуха на глобальном уровне.
 <p>5 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО</p>	<ul style="list-style-type: none">• Доступ к энергоресурсам важен для женщин, при выполнении ими работы по дому, но зачастую они не получают прямой выгоды от субсидий на ископаемые виды топлива.• Программы социального обеспечения и целевые денежные трансферты взамен субсидий на ископаемые виды топлива могут расширить права и возможности женщин.
 <p>7 НЕДОРОГО СТОЯЩАЯ И ЧИСТАЯ ЭНЕРГИЯ</p>	<ul style="list-style-type: none">• Субсидии на ископаемые виды топлива могут препятствовать внедрению новых низкоуглеродных технологий.• Субсидии на ископаемые виды топлива повышают риск создания невостребованных активов (stranded assets).
 <p>12 РАЦИОНАЛЬНОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО</p>	<ul style="list-style-type: none">• Фундаментальное значение имеет устранения прямой зависимости экономического роста от объемов использования природных ресурсов.• Отмена субсидий на ископаемые виды топлива снижает глобальный спрос на эти топлива.
 <p>13 БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА</p>	<ul style="list-style-type: none">• Реформа субсидирования ископаемых видов топлива может привести к значительному сокращению выбросов парниковых газов.• Средства, вырученные за счет реформы субсидий на ископаемые виды топлива, могут быть направлены на развитие ВИЭ и адаптацию к изменению климата.

Цель устойчивого развития 12 Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства



12 ОТВЕТСТВЕННОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО



Задача 12.с Рационализировать **отличающееся неэффективностью субсидирование использования ископаемого топлива**, ведущее к его расточительному потреблению, **посредством устранения рыночных диспропорций** с учетом национальных условий, в том числе путем **реорганизации налогообложения** и постепенного отказа от вредных субсидий там, где они существуют, для учета их экологических последствий, в полной мере принимая во внимание особые потребности и условия развивающихся стран и сводя к минимуму возможные негативные последствия для их развития таким образом, чтобы защитить интересы нуждающихся и уязвимых групп населения.

Индикатор 12.с.1 Сумма субсидий на ископаемое топливо на единицу ВВП (производство и потребление) и их доля в совокупных национальных расходах на ископаемое топливо

https://stat.gov.kz/official/sustainable_development_goals/goal_12_responsible_consumption_and_production

Индикатор 12.с.1 охватывает следующие типы субсидий (господдержки)



- прямой перевод бюджетных средств производителям и потребителям энергии (например, дотации для производителей, субсидии на потребление энергии для малообеспеченных групп населения);
- налоговые расходы и другие формы выпадающих доходов бюджета (в частности, налоговые льготы или освобождение от определенных налогов, например, от НДС и акцизов на потребляемые энергоресурсы);
- вторичные трансферты (продажа электрической или тепловой энергии по ценам ниже рыночных, перекрестное субсидирование в электроэнергетике);
- передача рисков государственным органам (например, льготные кредиты и кредитные гарантии).

Оценка субсидий на
ископаемое топливо в
контексте целей
устойчивого развития

MEASURING FOSSIL FUEL
SUBSIDIES IN THE CONTEXT
OF THE SUSTAINABLE
DEVELOPMENT GOALS

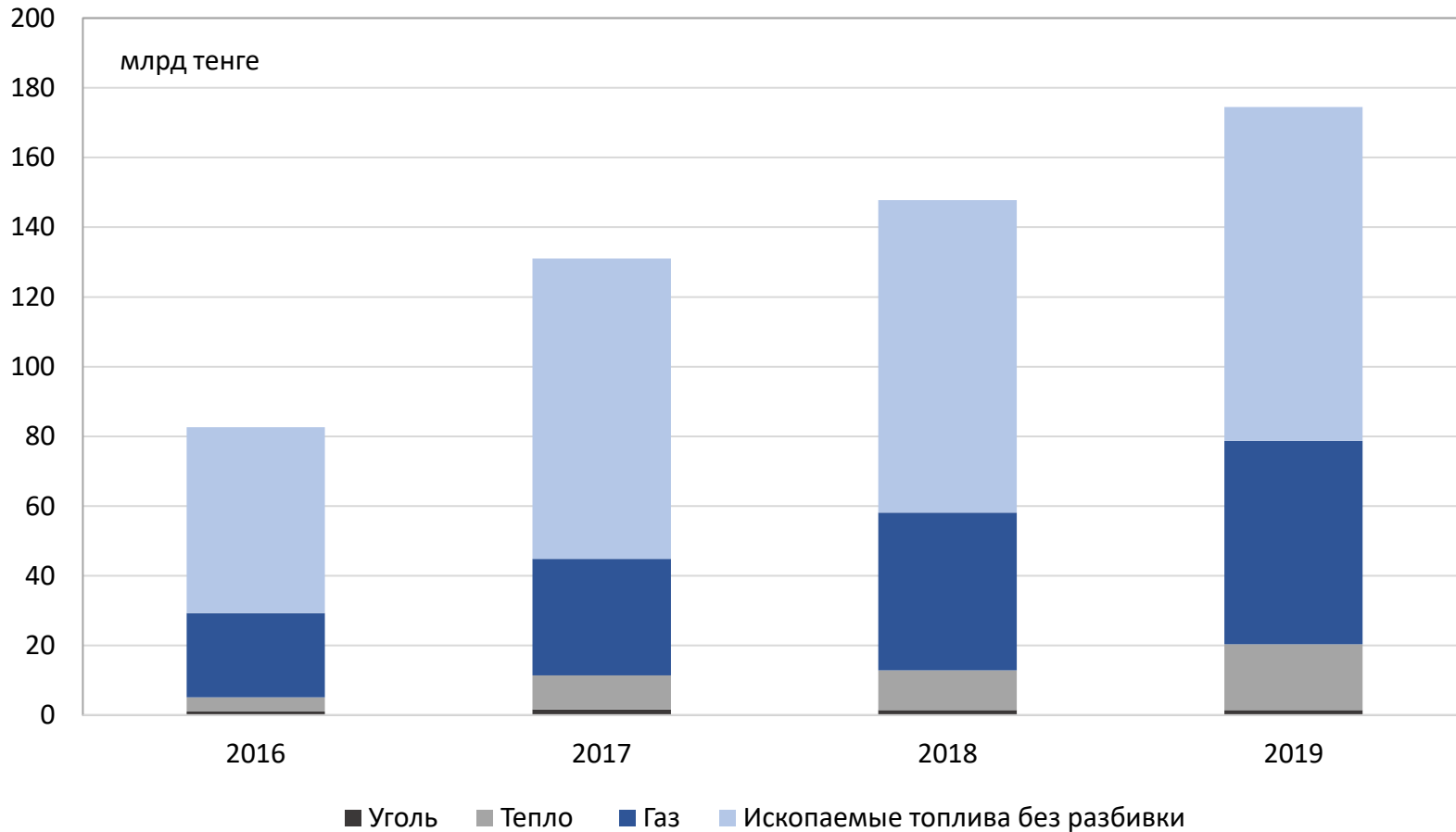




**Оценка субсидий на ископаемые виды
топлива в Казахстане и**

**мер поддержки энергоэффективности
и сокращения выбросов ПГ**

Бюджетное субсидирование ископаемых топлив в разбивке по типу энергоресурсов



Источник: подготовлено авторами по данным Министерства финансов РК (2020, 2021), Парламента РК (2018), Министерства энергетики РК (2018), Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК (2018).

Бюджетное субсидирование ископаемых топлив, млрд тенге



Бюджетная программа	Бюджет	2016	2017	2018	2019	Всего за период
Развитие теплоэнергетической системы	республиканский	35,0	58,3	49,8	37,8	180,9
	местный	18,4	25,3	19,4	13,5	76,6
	Национальный Фонд	-	2,4	-	-	2,4
Обеспечение бесперебойного теплоснабжения малых городов	местный	4,1	9,4	8,7	10,6	32,8
Субсидирование затрат энергопроизводящих организаций на приобретение топлива для бесперебойного проведения отопительного сезона	местный	-	0,3	2,7	8,3	11,4
Целевые трансферты на развитие областным бюджетам, бюджетам городов республиканского значения, столицы на проектирование, развитие и (или) обустройство инженерно-коммуникационной инфраструктуры в рамках Программы жилищного строительства «Нұрлы жер»	республиканский	-	-	20,5	44,5	65,0
Ликвидация последствий деятельности шахт и угольных разрезов бывшего производственного объединения «Карагандауголь»	республиканский	1,1	1,7	1,5	1,5	5,7
Развитие газотранспортной системы	республиканский	5,4	9,1	17,2	40,6	72,3
	местный	16,0	18,5	22,6	14,3	71,4
	Национальный Фонд	-	0,9	-	-	0,9
Газификация населенных пунктов	местный	2,7	4,9	5,4	3,4	16,4
Всего субсидирование из республиканского бюджета		41,5	69,1	89,0	124,3	323,9
Доля от общих расходов республиканского бюджета, %		0,5	0,6	1,0	1,1	
Всего субсидирование из местных бюджетов		41,1	58,6	58,8	50,2	208,6
Доля от общих расходов местных бюджетов, %		1,0	1,3	1,2	0,8	
Всего субсидирование из Национального Фонда (НФ)		-	3,3	-	-	3,3
Всего субсидирование из консолидированному бюджету и НФ		82,6	131,0	147,8	174,5	535,9

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РК (2020, 2021), Парламента РК (20186), Министерства энергетики РК (2018), Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК (2018).

Налоговые льготы, стимулирующие использование ископаемых топлив



Налоговые льготы	Законодательное обоснование
Понижающий коэффициент 0,5 к ставке НДС при реализации или передаче нефти для потребностей внутреннего рынка	Ст. 743 Налогового кодекса РК
Понижающий коэффициент 0,01 к ставке НДС на уголь каменный, бурый уголь, горючие сланцы	Ст. 746 Налогового кодекса РК
Нулевая ставка НДС при добыче угля из состава забалансовых запасов месторождения	Ст. 746 Налогового кодекса РК
Пониженные ставки НДС при реализации сырого газа для потребностей внутреннего рынка	Ст. 743 Налогового кодекса РК
Нулевая ставка акциза на сырую нефть и газовый конденсат, произведенный на территории РК или импортируемый	Ст. 460 – 463 Налогового кодекса РК
Освобождение от уплаты акцизов производителей бензина (за исключением авиационного) и дизтоплива, на экспорт на период с 27 марта по 31 декабря 2020 года	Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 марта 2020 года №141
Налоговые льготы в рамках СРП	Общие правовые рамки установлены Налоговым кодексом, детальные условия конфиденциальны
Налоговые льготы для инвестиционных проектов в сфере электроснабжения, подачи газа, пара и воздушного кондиционирования: освобождение от обложения таможенными пошлинами и НДС на импорт, государственные натурные гранты	Ст. 283 Предпринимательского кодекса РК, Постановление Правительства РК № 13 от 14 января 2016 года
Налоговые льготы для приоритетных инвестиционных проектов в сферах обогащения каменного угля, производства кокса и продуктов нефтепереработки: освобождение от обложения таможенными пошлинами и НДС на импорт, государственные натурные гранты, уменьшение корпоративного подоходного налога на 100%,	Ст. 712 Налогового кодекса РК, Постановление Правительства РК № 13 от 14 января 2016 года

Оценка упущенной выгоды (opportunity cost) для предприятий-производителей нефти в Казахстане

Правительство Казахстана обязывает нефтедобывающие компании поставлять часть добытой нефти для обеспечения потребностей внутреннего рынка, что предусмотрено Законом «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов».

При этом регулируемые цены для реализации нефти на внутреннем рынке устанавливаются существенно ниже рыночных, т.е., цен на международном рынке, что является косвенным субсидированием потребителей.

Для оценки упущенной выгоды для предприятий-производителей нефти в Казахстане был использован метод ценовой разницы по формуле, приведенной ниже.

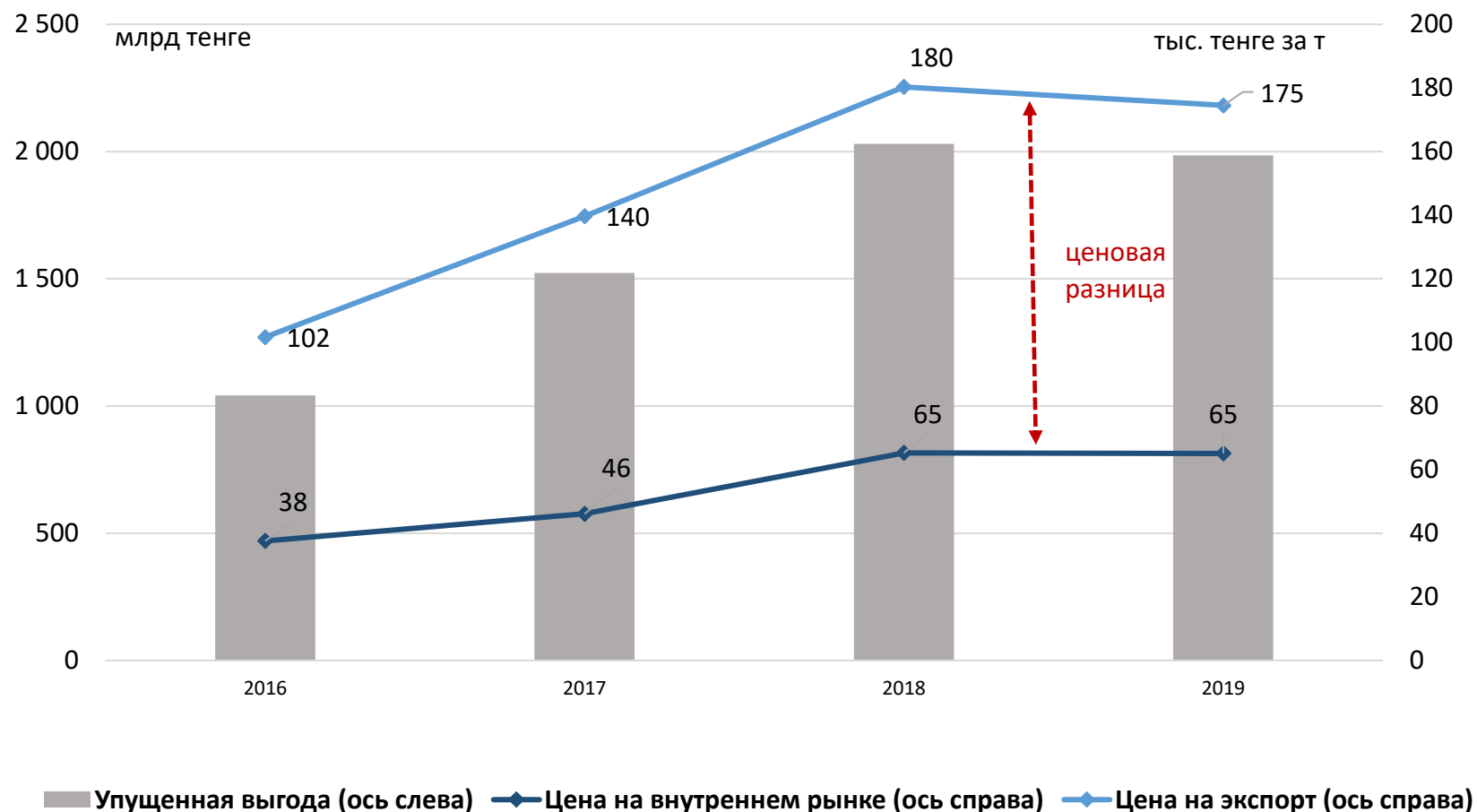
Ценовая разница = базовая цена – цена реализации нефти на внутреннем рынке

Упущенная выгода (субсидия для потребителей) = Ценовая разница × Объем потребления

Для оценка упущенной выгоды для АО «Национальная компания» КазМунайГаз» в качестве базовой использовалась средневзвешенная цена сырой нефти на экспорт (без учета налогов и транспортных расходов).

Для оценки упущенной выгоды для предприятий-производителей нефти по стране в целом использовался аналогичный подход. В данном случае использовались цены предприятий-производителей нефти по каналам реализации, а также данные о потреблении нефти на внутреннем рынке Казахстана.

Упущенная выгода для предприятий-производителей нефти в Казахстане



Вторичные трансферты в секторе электро- и теплоэнергетики: законодательные предпосылки



Концепция развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 года:

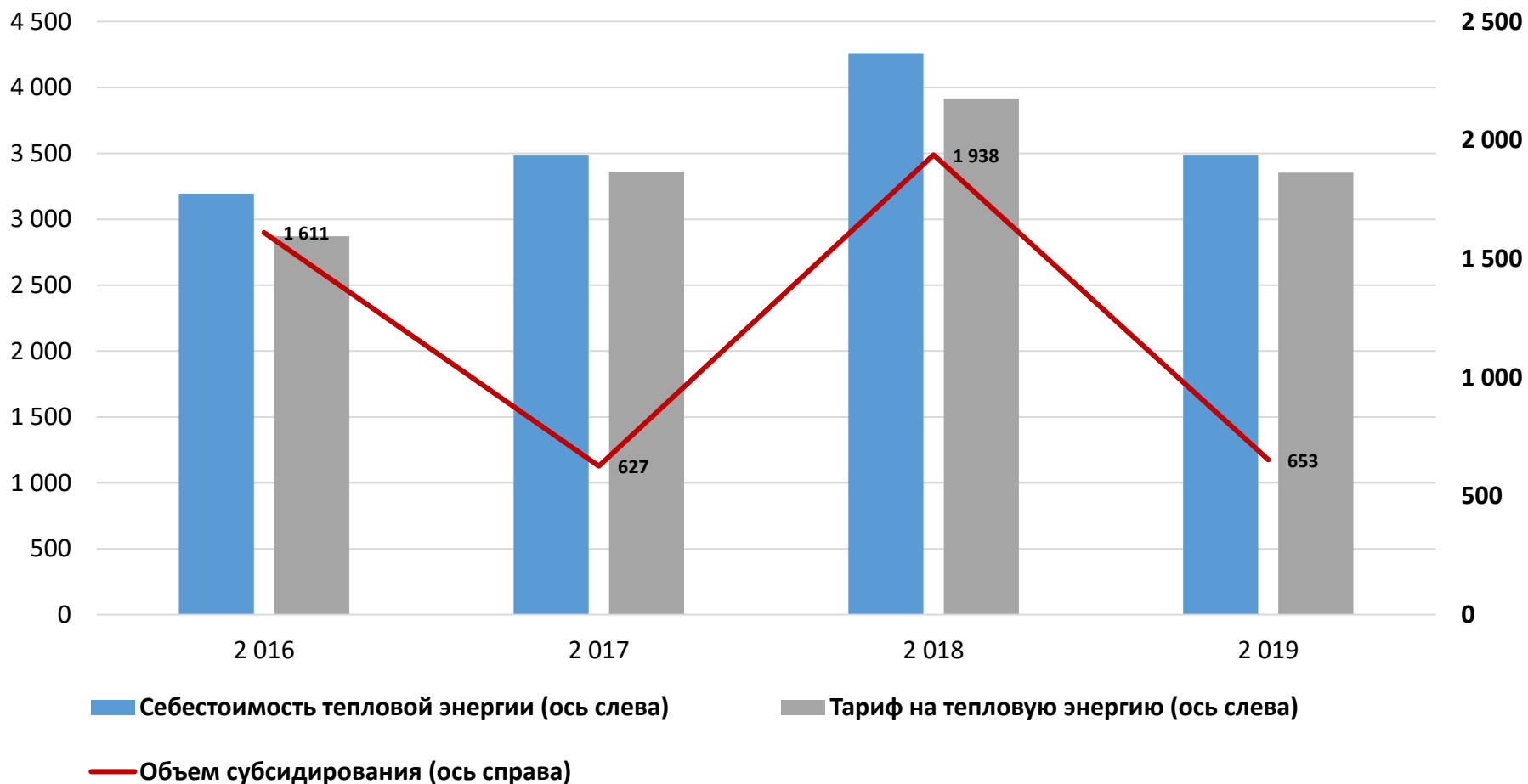
Предполагается актуализация долгосрочной системы тарифообразования для организаций, оказывающих услуги по производству и передаче тепловой энергии. Система тарифообразования должна соответствовать следующим требованиям:

- 1) тариф устанавливается на 5 лет **на экономически обоснованном уровне**, компенсирующем эксплуатационные и капитальные расходы организаций;
- 2) для предотвращения значительного роста тарифов в течение пятилетнего периода, тариф субсидируется государством.

Закон РК «Об электроэнергетике»:

- Местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы осуществляют субсидирование затрат энергопроизводящих организаций на приобретение топлива для бесперебойного проведения отопительного сезона в порядке, определяемом уполномоченным органом.

Субсидирование тепловой энергии АО «Самрук-Энерго»



Источник: подготовлено авторами на основе данных Самрук-Қазына (2021).

Сводная таблица основных субсидий на ископаемые виды топлива в Казахстане, млрд тенге



	2016	2017	2018	2019
Бюджетные расходы, в том числе:	82,6	131,0	147,8	174,5
(-) субсидирование затрат на производство тепловой энергии	4,1	9,8	11,4	18,9
(+) развитие газотранспортной и теплоэнергетической инфраструктуры	77,4	119,5	134,9	154,1
(+) ликвидация последствий деятельности шахт	1,1	1,7	1,5	1,5
Выпадающие налоговые доходы, в том числе:				
Налоговые льготы по НДС	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Налоговые льготы по акцизам	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Налоговые льготы в рамках СРП	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Налоговые льготы для инвестиционных проектов	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Вторичные трансферты, в том числе:	1970,7	2671,8	3704,3	3343,1
железнодорожные грузоперевозки угля	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
(+) потребление нефти***, в том числе:	1042,2	1522,4	2030,3	1984,7
(-) упущенная выгода для КазМунайГаз	273,4	498,9	777,5	764,7
(+) потребление тепловой энергии, в том числе:	27,2	10,6	32,1	11,7
(-) субсидирование тепловой энергии Самрук-Энерго	1,6	0,6	1,9	0,7
(+) потребление угля*	595,4	774,7	971,3	861,0
(+) потребление электроэнергии*	215,6	256,7	473,5	368,9
(+) потребление природного газа*	90,3	107,3	197,2	116,9
Всего**	2049,3	2793,0	3840,7	3498,7

Источник: составлено авторами, резюме оценок, представленных в последующих разделах.

Примечания: н. д. - нет данных.

*Оценка МЭА (IEA, 2020).

** бюджетные субсидирование затрат на производство тепловой энергии исключены во избежание двойного счета.

*** Полученная в ходе данного исследования (на основе национальных данных) оценка субсидий на потребление нефти существенно превышает оценку МЭА (см. вставку 4 и раздел 4.5.1), но является более точной.

Бюджетные расходы на поддержку энергоэффективности и сокращения выбросов ПГ, млн тенге



Бюджетная программа	Бюджет	2016	2017	2018	2019	Всего за период
Проведение энергетического аудита многоквартирных жилых домов	местный	93,5	36,8	42,0	11,2	183,5
Сокращение выбросов парниковых газов	республиканский	137,4	137,1	53,1	132,1	459,8
Обеспечение повышения энергоэффективности отраслей экономики	республиканский	421,2	426,7	382,5	381,2	1611,6
Проведение мероприятий по энергосбережению объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства в рамках Программы развития регионов до 2020 года	республиканский	н, д,	142,8	150,0	115,7	408,5
Всего		652,1	743,5	627,6	640,2	2663,4

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РК (2020, 2021), Министерства энергетики РК (2018), Министерство индустрии и инфраструктурного развития РК (2020а, 2020б), Парламент РК (2016).

Инвестиционные льготы для производителей энергии на основе возобновляемых источников



- Производители ВИЭ могут воспользоваться налоговыми льготами, доступными для инвестиционных проектов: освобождение от обложения таможенными пошлинами и НДС на импорт, а также государственные натурные гранты.
- С февраля 2020 года для производителей энергии на основе ВИЭ стали доступны дополнительные преференции, предусмотренные в статье 712 Налогового Кодекса РК:
 - уменьшение корпоративного подоходного налога на 100%;
 - при исчислении земельного налога по земельным участкам, используемым для реализации инвестиционного приоритетного проекта, к соответствующим ставкам земельного налога применяется коэффициент 0;
 - по объектам, впервые введенным в эксплуатацию на территории Республики Казахстан, исчисляется налог на имущество по ставке 0 процента к налоговой базе.

Согласно данным Министерства национальной экономики РК (2021), всего условные потери бюджета в следствие предоставления этих льгот для производителей ВИЭ составят около 25,2 млрд тенге за период с 2020-го 2027-ый годы.

- Налоговые льготы в рамках специальных экономических зон (СЭЗ). Среди приоритетных направлений СЭЗ «Парк инновационных технологий» предусмотрено производство электроэнергии солнечными электростанциям. Согласно данным Министерства национальной экономики РК (2021) предположительные потери местного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот для СЭС составят около 55 млн тенге. за период 2020-2027 гг.

Варианты дополнительных фискальных мер для стимулирования низкоуглеродного развития



- Реформирование субсидий на ископаемые топлива способствует достижению целей устойчивого развития (ЦУР) и углеродной нейтральности.
- Субсидирование производства и потребления ископаемых видов топлива в Казахстане за период с 2016 по 2019 гг. существенно возросло. Общий объём субсидирования ископаемых видов топлива в Казахстане увеличился более, чем на 70%, с около 2 трлн тенге в 2016 г. до 3,5 трлн тенге в 2019 г. При этом, доля бюджетных ассигнований составляет всего около 4-5%, а остальные субсидии предоставляются в форме ценовой поддержки потребителей нефти, угля, газа, тепловой и электрической энергии через так называемые «вторичные трансферты».
- Бюджетное финансирование ископаемых видов топлива на несколько порядков превышает расходы на бюджетные программы, направленные на повышение энергоэффективности и сокращение выбросов парниковых газов (ПГ) прямым или косвенным образом.
- Производителям энергии, как на основе ископаемых источников, та и на основе возобновляемых, доступен ряд налоговых льгот. Однако, оценки налоговых расходов (выпадающих доходов бюджета) в связи с предоставляемыми льготами недоступны.
- Составление и регулярная публикация перечня налоговых льгот (налоговых расходов), доступных для производителей и потребителей различных видов энергии, а также оценка «выпадающих доходов» бюджета, обеспечит качественный фундамент для реформирования и повышения общей эффективности механизмов налоговых стимулов. Также необходимо проводить оценку экономической и экологической эффективности налоговых льгот.

- Реформирование неэффективных субсидий на ископаемые топлива позволит увеличить потенциал мобилизации бюджетных средств (так называемого «фискального пространства»)
- Аккумуляирование дополнительных средств для финансирования низкоуглеродного развития возможно обеспечить путем использования инструментов углеродного ценообразования, таких как система торговли выбросами и/или углеродный налог.
- Большую часть аккумуляированных средств в результате реформы энергетических субсидий будет необходимо перенаправить на тщательно таргетированную целевую помощь для групп населения с низкими доходами, особо уязвимых к повышению цен на энергоресурсы.
- Учитывая приоритеты Казахстана по повышению энергоэффективности, а также наращиванию доли ВИЭ в структуре электрогенерации, финансирование государственных программ термомодернизации зданий, а также поддержка использования технологий ВИЭ домохозяйствами, могут стать основой «зеленого» восстановления экономики в Казахстане.
- Разработка и внедрение программы «зеленого» восстановления экономики позволит Казахстану улучшить конкурентные позиции на международном рынке, стать лидером по использованию низкоуглеродных технологий в регионе и заложить качественный фундамент для структурных изменений экономики, обеспечив тем самым бесповоротность сокращения выбросов парниковых газов.