

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗПОДІЛУ ПРАВ НА ВИКИДИ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОЛОГІЧНО ЕФЕКТИВНИХ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Оцінено можливий позитивний економічний ефект від здійснення довгострокових скорочень викидів парникових газів в енергоємних галузях промисловості України. Доведено, що урядовий розподіл прав на викиди парникових газів, поєднуючи характеристики адміністративного стимулювання та ринкового перерозподілу капіталу, сприятиме забезпеченню диверсифікації джерел фінансування екологічно спрямованих інвестицій. Така форма регулювання може бути ефективним інструментом реалізації заходів бюджетної політики на центральному та регіональному рівнях.

Ключові слова: бюджетні інвестиції, енергоємність, Кіотський протокол, права на викиди, структура витрат виробництва, урядовий розподіл.

Проблема взаємозв'язку екологічної ефективності виробництва у національній економіці та його конкурентоспроможності на світових і внутрішніх ринках набула особливої актуальності в контексті міжнародної політики подолання наслідків глобальної зміни клімату. З огляду на загально визнану необхідність зниження енергоємності вітчизняного промислового виробництва, здійснення систематичного скорочення обсягу викидів парникових газів для України є не лише умовою виконання міжнародних зобов'язань за Рамковою конвенцією ООН з питань зміни клімату та Кіотським протоколом, а й потенційним джерелом подвійного екологічного та економічного позитивного ефекту. Залишається остаточно не розв'язаним питання вибору оптимального поєднання державної та приватної участі у фінансуванні проектів модернізації економіки України.

Обмеження викидів парникових газів у формі урядового та міжурядового розподілу прав на здійснення кількісно визначеного їх обсягу з одночасним впровадженням можливості перерозподілу цих прав на вторинному ринку (тобто впровадження так званої торгівлі правами на викиди) є найбільш гнучким з існуючих інструментів державної екологічної політики, оскільки поєднує риси адміністративних обмежень та фінансових інструментів для залучення капіталу в екологічно спрямовані інвестиційні проекти. Відповідно, можливість застосування такої форми урядового регулювання як інструменту державної економічної та бюджетної політики заслуговує на докладне вивчення.

Розгляд економічних інструментів охорони довкілля як важеля бюджетної політики держави є сформованим напрямом досліджень у зарубіжній та вітчизняній літературі. О. Веклич та В. Бугас наголошують на зростанні ролі оподаткування викидів у довкілля у формуванні дохідної частини бюджету ряду європейських країн [1]. О. Маслюківська розглядає перспективи застосування податку на викиди двоокису вуглецю CO_2 як інструменту перерозподілу податкового навантаження та стимулювання структурних перетворень в економіці України [2]. Економічна еквівалентність оподаткування викидів у довкілля та впровадження торгівлі правами на викиди дає підстави для дослідження ролі ринкових інструментів охорони довкілля у бюджетній політиці. Р. Ісмер та К. Нойхофф [3] обґрунтовують можливість правової інтерпретації урядового розподілу прав на викиди як особливого виду оподаткування або урядового збору. При цьому з огляду на наявність економічної вартості розподілених прав на викиди обов'язок щодо їх придбання суб'єктами господарювання може розглядатися як урядовий збір, а безоплатний первинний розподіл між економічними суб'єктами – як особливий вид бюджетного трансферту.

Водночас інтерпретація торгівлі правами на викиди як особливого виду податку або трансферту залишається дискусійною через утрудненість категоріального визначення зобов'язань економічних суб'єктів щодо придбання прав на викиди [4]. Одним з можливих підходів до такого визначення є інтерпретація ринкових інструментів охорони довкілля, зокрема прав на викиди парникових газів як екологічних контрактів, тобто сукупності прав на використання довкілля, які надаються державою та характеризуються корисністю для економічних суб'єктів завдяки здатності до зменшення їх витрат на дотримання екологічних обмежень [5]. Такий підхід дає змогу розглядати права на викиди, з одного боку, як

особливий вид нематеріальних активів підприємства, економічна корисність якого є підставою для розвитку ринкового перерозподілу із залученням капіталу, а з другого – як урядовий розподіл прав на викиди, що являє собою складову процесу формування інституційного середовища для здійснення екологічно ефективних інвестицій.

Метою статті є обґрунтування ролі урядового розподілу прав на викиди парникових газів як інструменту екологічно ефективних бюджетних інвестицій, спрямованих на досягнення позитивного економічного ефекту для енергоємних галузей економіки України. Урахування подвійної функції розподілу прав на викиди як адміністративного стимулу та інструменту перерозподілу капіталу дає змогу сформулювати ряд рекомендацій щодо реалізації управління правами на викиди парникових газів як одного з аспектів бюджетної політики на центральному та регіональному рівнях.

Узагальнення раніше проведених досліджень [5] дає можливість стверджувати, що скорочення викидів парникових газів у промисловому виробництві, спрямоване на доведення показників екологічної ефективності виробництва до рівня аналогічних показників у країнах Європейського Союзу, сприятиме отриманню позитивного економічного ефекту для енергоємних галузей промисловості України. Згідно з оновленими оцінками, для металургійної промисловості можливе зростання норми прибутку в обсязі до 20 % від базового 2010 р. за рахунок істотної економії на прихованих витратах, пов'язаних з низькою ефективністю використання енергоресурсів.

Оцінка економічного ефекту від здійснення скорочень викидів парникових газів в енергоємних галузях промисловості проводилася методом аналізу сценаріїв із порівнянням прогнозованої структури виробничих витрат та рівнів операційного прибутку для кожного зі сценаріїв [6]. Результати аналізу можна розглянути на прикладі металургійної галузі. Основні сценарії такі: сценарій “без змін”; “поміркований” сценарій, що передбачає технологічну модернізацію виробництва з метою скорочення обсягу викидів на 20 % порівняно із базовим роком; “інтенсивний” сценарій, який передбачає здійснення модернізації виробництва з метою зменшення показника обсягу викидів двоокису вуглецю на одиницю первинної продукції з вихідного значення, оціненого на рівні 1,82 т CO₂/т чавуну, до еталонного значення 0,49 т CO₂/т чавуну, визначеного для металургійної промисловості ФРН на підставі схожої структури споживання енергоресурсів та порівнюваних обсягів виробництва, що відповідає скороченню викидів парникових газів обсягом близько 75 % від базового року.

Для прогнозування структури витрат для кожного зі сценаріїв використовувалися галузеві статистичні дані стосовно обсягу реалізованої продукції [7, с. 106], матеріальних витрат [7, с. 108], витрат на оплату праці [7, с. 109] та амортизації [7, с. 109]. Прогнозована структура витрат включає приховані витрати на придбання енергоносіїв, пов'язані з неефективним використанням енергоресурсів у виробництві, а також транзакційні витрати, пов'язані з обмеженням викидів парникових газів. Оцінений рівень транзакційних витрат відповідає вартості короткострокової адаптації підприємств галузі до встановлених обмежень обсягу викидів парникових газів [6, с. 129]. Відповідно до прогнозованої структури витрат, частка витрат на енергоносії може зменшитися від базового рівня 32 до 26 % у “поміркованому” сценарії та 9 % – в “інтенсивному”, що за додаткового врахування транзакційних витрат відповідає зростанню норми прибутку з 13 % у базовому році до 18 % для “поміркованого” та 32 % для “інтенсивного” сценаріїв.

Зростанню рівня операційного прибутку в описаних сценаріях відповідає збільшення податкових надходжень, що дає змогу розглядати галузеві проекти скорочення викидів як перспективний напрям бюджетних інвестицій, спрямованих на досягнення подвійного (економічного та екологічного) позитивного ефекту. Розгляд прав на викиди парникових газів як екологічних контрактів, що надаються та підтримуються державною владою, дає можливість однозначно класифікувати один з наявних інструментів залучення іноземних інвестицій до проектів скорочення викидів в Україні, а саме механізм цільових екологічних інвестицій (ЦЕІ) на основі положень Кіотського протоколу, як інструмент здійснення екологічно спрямованих бюджетних інвестицій. Віднесення управління правами на викиди до сфери бюджетної політики є цілком виправданим з урахуванням того, що саме уряд, пред-

ставлений Державним агентством екологічних інвестицій [8], виступаючи суб'єктом міжнародних торговельних операцій із введеними в обіг міжнародними квотами на викиди, так званіми одиницями встановленої кількості (ОВК), здійснює розподіл залучених коштів на визначені інвестиційні програми та проекти. Важливо зазначити, що в такому разі не лише цільовий розподіл грошових надходжень, а й розподіл прав на викиди парникових газів повинен бути віднесений до сфери політики бюджетного інвестування, оскільки згідно з принципами ЦЕІ рішення про цільове використання коштів приймають відповідні центральні органи виконавчої влади до здійснення операцій з продажу прав на викиди. Аналогічні міркування дають змогу встановити справедливість твердження про належність ринкових інструментів Кіотського протоколу до інструментарію бюджетної політики і для випадку більш складного міжнародного ринкового механізму Спільного впровадження.

Водночас міжнародна торгівля правами на викиди парникових газів не забезпечує достатнього надходження інвестиційних ресурсів. Причина цього – висока вартість проектів, оцінена на рівні близько 400 грн/т скорочень викидів CO₂-еквівалента для металургійної та близько 960 грн/т CO₂-еквівалента для електрогенеруючої галузей [9], а також економічний ефект, який не завжди є достатньо суттєвим як самостійний мотив до здійснення необхідних інвестицій. Зокрема, використання описаного методу аналізу сценаріїв дає змогу, на підставі оновлених статистичних даних [7], оцінити зростання обсягу операційного прибутку для виробництва електроенергії тепловими електростанціями в 1–2 % порівняно з базовим роком для всіх зазначених сценаріїв. Внаслідок наведених причин можливі позитивні ефекти від екологічно спрямованого інвестування в енергоємні галузі промисловості та комунального господарства не завжди враховуються при визначенні пріоритетних напрямів цільових екологічних інвестицій за Кіотським протоколом.

Позитивний економічний та фінансовий ефект, можливий завдяки здійсненню довгостроковим скороченням викидів парникових газів в енергоємних галузях промисловості за недостатності міжнародної торгівлі правами на викиди як інструменту залучення інвестиційних коштів, зумовлює необхідність розширення інструментарію екологічно спрямованих бюджетних інвестицій. Доцільним є здійснення інтенсивних скорочень викидів парникових газів у контексті галузевих і регіональних інвестиційних проектів та в умовах довгострокового обмеження обсягу викидів парникових газів на національному рівні [5]. Водночас із метою оптимізації фінансування таких проектів необхідно використовувати інструменти бюджетної політики, що забезпечать ефективну диверсифікацію джерел фінансування.

Можливі джерела фінансування екологічно спрямованих інвестицій включають власні кошти економічних суб'єктів, цільові бюджетні програми, міжнародні ринки прав на викиди та внутрішні ринки прав на викиди. Досвід використання розподілу прав на викиди парникових газів як інструменту бюджетного інвестування демонструє можливість залучення у проекти скорочення викидів як державних, так і приватних інвестиційних коштів. Отже, застосування гнучкіших інституційних схем міжнародного та внутрішнього перерозподілу таких прав здатне стимулювати залучення інвестиційних коштів з широкого спектра джерел. Зокрема, можливе використання міжнародної торгівлі правами на викиди в рамках внутрішньогалузевих ринків, що пропонуються для впровадження поряд із ринковими механізмами Кіотського протоколу, а також започаткування внутрішнього ринку прав на викиди для короткострокового міжгалузевого та внутрішньогалузевого перерозподілу коштів між суб'єктами економічної діяльності та, відповідно, часткового покриття поточних інвестиційних витрат. З огляду на порівняну прозорість інституційного забезпечення міжнародної торгівлі правами на викиди у формі ОВК, збереження урядового суверенітету в прийнятті рішень щодо ринкових операцій з боку як країни-продавця, так і країни-покупця, а також з міркувань гнучкості у виборі інструментів внутрішнього та міжнародного перерозподілу прав на викиди, саме наявний в Україні резерв ОВК найдоцільніше розглядати як ресурс для використання у політиці бюджетного інвестування.

Економічна вартість і мобільність цього бюджетного ресурсу визначатиметься національним інституційним середовищем. Зважаючи на діючий принцип безпосередньої взаємодії між розробниками проектів скорочення викидів та Державним агентством екологічних інвестицій України, можна стверджувати, що регіональний рівень бюджетної системи

на сьогодні не задіяний в управлінні правами на викиди парникових газів. Така ситуація неприйнятна з огляду на цілком регіональну сконцентрованість енергоємного виробництва. Відповідно, можна запропонувати створення інституційного механізму ініціювання та розроблення регіональних інвестиційних проектів цільового енергозберігаючого та екологічного призначення подібно до інституцій здійснення національних інвестиційних проектів. При цьому з метою спрощення процесу розроблення та підтримки проектів екологічно спрямованого інвестування, а також зменшення відповідних транзакційних витрат доцільною може стати передача частини резерву ОВК на регіональний рівень управління. Подальший розподіл прав на викиди безпосередньо на рівень економічних суб'єктів виправдає себе у випадку запровадження внутрішнього ринку прав на викиди парникових газів, проте пов'язане з таким розподілом зростання транзакційних витрат може, принаймні на перехідному етапі, знизити ефективність бюджетного інвестування.

Разом з тим запровадження короткострокового внутрішнього ринку прав на викиди парникових газів залишається доцільним з метою формування довгострокового економічного сигналу для суб'єктів господарювання, короткострокового перерозподілу вільних коштів між підприємствами та, відповідно, часткового покриття поточних інвестиційних витрат протягом бюджетного періоду, накопичення досвіду ринкових операцій із правами на викиди, а також як засіб утвердження статусу України в ролі конструктивного учасника міжнародного переговорного процесу з проблем зміни клімату.

Ефективне використання резерву ОВК як ресурсу бюджетного інвестування ускладнюється низкою проблем, пов'язаних з подальшою невизначеністю міжнародного інституційного середовища регулювання обсягу викидів парникових газів та торгівлі правами на викиди. Зокрема, предметом дискусії залишається питання про можливість перенесення невикористаного резерву ОВК з першого на другий період дії Кіотського протоколу. Це потребує при плануванні екологічно спрямованих програм бюджетного інвестування враховувати рівень взятих Україною на період 2012–2020 рр. зобов'язань як оцінки майбутнього обсягу ОВК. Крім того, невизначеність принципів та умов доступу України до міжнародної торгівлі правами на викиди в довгостроковому періоді зумовлює необхідність першочергової уваги до перспектив залучення внутрішніх джерел інвестування, передусім до розвитку державно-приватних партнерських відносин у фінансуванні відповідних проектів.

З огляду на викладене, доцільно розробити принципи національних екологічних контрактів на здійснення викидів парникових газів, які можуть стати основним інституційним інструментом фінансування проектів скорочення викидів. У зв'язку з цим можна виокремити питання, що потребують розв'язання у подальших дослідженнях в цьому напрямі, зокрема: визначення оптимального терміну дії прав на здійснення викидів; розподіл повноважень щодо управління такими правами між економічними суб'єктами та бюджетною системою на центральному або регіональному рівнях; доцільність і засади регулювання внутрішніх ринкових операцій з правами на викиди; визначення засад комбінованого використання резерву ОВК та національних екологічних контрактів на здійснення викидів парникових газів у рамках єдиної політики здійснення екологічно ефективних бюджетних інвестицій.

Підсумування наведених теоретичних та емпіричних результатів дає можливість сформулювати такі висновки і пропозиції:

- зниження обсягу викидів парникових газів для України є не лише зобов'язанням відповідно до укладених міжнародних угод, а й позитивним екологічним наслідком зниження енергоємності промислового виробництва та комунального господарювання, здатного мати позитивні економічні ефекти. Зважаючи на це, проекти скорочення викидів парникових газів можуть розглядатись як перспективна форма бюджетних інвестицій;
- екологічно спрямованому бюджетному інвестуванню доцільно надати форму галузевих та регіональних інвестиційних проектів скорочення викидів парникових газів, що супроводжуються довгостроковим державним розподілом прав на здійснення визначеного кількісного обсягу викидів;
- оптимізація фінансування інвестиційних проектів цієї категорії можлива завдяки диверсифікації джерел фінансування між цільовими бюджетними програмами, влас-

- ними коштами економічних суб'єктів, надходженнями від операцій на міжнародному ринку прав на викиди парникових газів, надходженнями від операцій на внутрішньому ринку прав на викиди парникових газів;
- доцільним є створення інституційного механізму ініціювання та розроблення регіональних інвестиційних проектів цільового енергозберігаючого та екологічного призначення, подібно до існуючих інституцій здійснення національних інвестиційних проектів;
 - державний розподіл прав на викиди парникових газів між економічними суб'єктами через систему державного та місцевих бюджетів може доповнити інструменти екологічно спрямованого бюджетного інвестування, оскільки такий розподіл може бути стимулом для залучення внутрішніх приватних джерел фінансування, а також іноземних приватних та державних коштів у відповідні інвестиційні проекти;
 - права на викиди парникових газів у формі одиниць встановленої кількості (ОВК), які розподіляються між країнами світу відповідно до положень Кіотського протоколу, можуть бути визначені як категорія активів, найпридатніша для ролі інструменту фінансування бюджетних інвестицій. З метою спрощення процесу розроблення та підтримки проектів екологічних бюджетних інвестицій на регіональному рівні доцільно передати частину наявного в Україні резерву ОВК у розпорядження регіонального рівня бюджетної системи;
 - з огляду на невизначеність, пов'язану з умовами операцій на міжнародних ринках прав на викиди після закінчення у 2013 р. першого періоду дії Кіотського протоколу, слід провести державний розподіл прав на викиди парникових газів між економічними суб'єктами у формі національних квот на здійснення викидів протягом бюджетного періоду, а також створити національний вторинний ринок для обертання таких інструментів.

Використані джерела

1. *Веклич О.* Потрібен “евроремонт” економічного механізму екологічного регулювання / О. Веклич, В. Бугас // Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.
2. *Маслюківська О. П.* Фіскальний потенціал надходжень до бюджету від введення податку на двоокис вуглецю / О. П. Маслюківська // Наукові записки Острозької академії. Сер. “Економіка”. – 2008. – Вип. 10.
3. *Ismer R.* Border Tax Adjustments: a Feasible Way to Address Non-participation in Emission Trading / R. Ismer, K. Neuhoﬀ. – Cambridge : University of Cambridge, 2004. – 44 p.
4. *Avner P.* Border adjustment: A tool to reconcile climate policy and competitiveness in Europe. A legal and economic assessment / P. Avner. – Paris : Universite Paris X Nanterre, 2007. – 85 p.
5. *Туниця Т. Ю.* Механізми удосконалення міжнародної торгівлі правами на викиди парникових газів у контексті проблем сталого розвитку України / Т. Ю. Туниця, Д. І. Ходико // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України : Україна: Схід – Захід – проблеми сталого розвитку. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 18–25.
6. *Ходико Д.* Аналіз сценаріїв скорочення викидів CO₂ у промисловому виробництві України / Д. Ходико // Галицький економічний вісник. – 2012. – № 34 (1). – С. 126–134.
7. Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2011. – С. 106.
8. Про затвердження Положення про Національне агентство екологічних інвестицій України : постановою Кабінету Міністрів України від 30.07.2007 № 977 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 57. – С. 14. – Ст. 2279.
9. Національна стратегія України щодо спільного впровадження та торгівлі викидами / В. Кагі, О. Рябоконт, В. Дюканов та ін. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, 2003. – 192 с.