

Analiza direktnih subvencija za proizvodnju uglja i lignita u Ugovornim stranama Energetske zajednice u periodu od 2018. do 2019. godine

Subvencije usmerene na proizvodnju električne energije iz uglja i lignita često održavaju u životu neprofitabilna i neefikasna termo postrojenja i rudnike uglja. Subvencije značajno iskrivljuju energetska tržišta, šaljući pogrešne signale potencijalnim investitorima i potrošačima i negativno utiču na donošenje odluka o budućem razvoju elektroenergetskog sektora. Održavanje visokog nivoa ovih subvencija predstavlja direktnu prepreku energetske tranziciji i ispunjavanju ciljeva karbonske neutralnosti. Ovo važi za većinu Ugovornih strana Energetske zajednice, koje su decenijama odlagale rešavanje ovog problema kako bi održale veštački niske cene električne energije i na taj način izbegle suočavanje sa potencijalnim ekonomskim i socijalnim poremećajima. Na taj način, ogromni napori i finansijska sredstva investiraju se u sistem koji je kratkoročno, i posebno dugoročno neodrživ. Ovaj izveštaj osvetljava razmere direktnih subvencija u šest Ugovornih strana Energetske zajednice koje poseduju i koriste proizvodne kapacitete na ugalj i lignit: Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija, Srbija i Ukrajina. Izveštaj pokriva period od 2018. do 2019. godine i nadovezuje se na prethodna istraživanja koja su obuhvatala period od 2015. do 2017. godine.

U istraživanju i izračunavanju subvencija korišćena je definicija Svetske trgovinske organizacije čime su obuhvaćeni: fiskalna podrška; podrška putem javnih finansija; i subvencije za podršku investicijama u kompanije državnom vlasništvu. Izveštaj je otkrio da je svih šest analiziranih Ugovornih strana davalo direktne subvencije za proizvodnju električne energije iz uglja/lignita tokom 2018. i 2019. godine. Ove subvencije iznosile su više od 900 miliona evra. U apsolutnom iznosu, subvencije su bile najveće u Ukrajini, Srbiji i Bosni i Hercegovini. Izveštaj je takođe otkrio razmere zajmova za koji su izdate državne garancije - oni iznose skoro 2 milijarde evra samo u 2019. godini. Ukupan iznos direktnih subvencija datih proizvođačima električne energije iz uglja/ lignita u ovom periodu iznosi ukupno (u milionima evra): Bosna i Hercegovina - 42,91; Kosovo - 12,7; Crna Gora - 1,14; Severna Makedonija 3,83; Srbija 88,76; i Ukrajina - 751,52.

Uticaj subvencija na troškove proizvodnje električne energije iz uglja najbolje je predstaviti kao prosečan iznos subvencija po količini proizvedene električne energije tokom posmatranog perioda. Dok su nivoi subvencija u apsolutnom iznosu najveći u Ukrajini i Srbiji, subvencije po jedinici proizvodnje električne energije na ugalj imaju najveći nivo u Ukrajini i Bosni i Hercegovini, a odmah iza njih slede Srbija i Kosovo. Tako prosečne subvencije po 1 MWh električne energije u periodu 2018-2019. iznose 2,1 evro u Bosni i Hercegovini; 1,22 evra na Kosovu; 0,4 evra u Crnoj Gori; 0,64 evra u Severnoj Makedoniji;

1,92 evra u Srbiji; i 8,99 evra u Ukrajini. U poređujući rezultate iz 2018-2019. sa rezultatima istraživanja sprovedenog u 2015-2017., zabeležen je apsolutni pad iznosa direktnih subvencija u svim posmatranim ugovornim stranama, osim u Ukrajini.

Sve Ugovorne strane (izuzev Kosova) potpisnice su Pariskog sporazuma i preuzele su dodatne obaveze da smanje emisije gasova sa efektom staklene bašte i stvore prave uslove za klimatski neutralan razvoj. Pariski sporazum zahteva od potpisnica da preispitaju svoje postojeće energetske politike, usklade ih sa potpisanim obavezama i preusmere sredstva za postizanje ciljeva Sporazuma. U skladu sa Opštim smernicama o ciljevima za 2030. godinu za Ugovorne strane Energetske zajednice, Evropska komisija će predložiti uključivanje zakonske regulative koji proizilazi iz paketa „Čista energija za sve Evropljane“ u pravnu tekovinu Energetske zajednice: izmenjene Direktive o obnovljivoj energiji, Direktive o energetske efikasnosti i Uredbe o upravljanju, uključujući energetske i klimatske ciljeve do 2030. godine. Predviđeno je da se Nacionalni energetske i klimatske planovi, NECP, pripreme i dostave Energetskoj zajednici što pre, idealno pre 2021. godine.

Pored toga, faza implementacije Direktive 2001/80/EC o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (Direktiva o velikim postrojenjima za sagorevanje - LCPD) započeta je 1. januara 2018. godine. To znači da postojeće termoelektrane na fosilna goriva moraju značajno da smanje emisije sumpor-dioksida, azotnih oksida i prašine, dok nove termoelektrane moraju biti u skladu sa strožim zahtevima Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Zbog toga su ugalj i lignit postali izuzetno problematični prirodni resursi.

Kako bi se stvorila neiskrivljena energetska tržišta, prakse koje ometaju slobodnu konkurenciju među preduzećima zabranjene se članom 18 Ugovora o Energetskoj zajednici. Ova odredba uključuje zabranu državne pomoći, tj. svaku javnu pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih preduzeća ili određenih energetske resursa u meri u kojoj može uticati na trgovinu mrežnom energijom između Ugovornih strana. Pravila o državnoj pomoći primenjuju nacionalna tela ugovornih strana koja moraju da procene usaglašenost sa bilo kojom merom državne pomoći pre njenog dodeljivanja.

Bosna i Hercegovina

Kapaciteti na ugalj u Bosni i Hercegovini čine 47,8% ukupnih instalisanih kapaciteta za proizvodnju električne energije i 60% ukupne proizvodnje električne energije. Proizvodnja električne energije na ugalj odvija se u pet termoelektrana, od kojih su četiri u većinskom državnom vlasništvu. Jedna termoelektrana je u vlasništvu Energy Financing Team Group (snage 300 MW), dok državne kompanije Elektroprivreda Republike Srpske (ERS) i

Elektroprivreda BiH (EPBiH) poseduju po dve termoelektrane. Kapacitet TE u ERS je 600 MW a u EPBiH 1.256 MW. Subvencije u kategoriji fiskalne podrške odnose se na reprogramirane i nenaplaćene poreze, doprinose za socijalno osiguranje i zaostale koncesione naknade za državne rudnike uglja u Federaciji Bosne i Hercegovine i zajam od Vlade Kantona Tuzla za rudnike uglja Kreka i Đurđevik. U pogledu podrške putem javnih finansija, trenutno postoji sedam izdatih državnih, entitetskih ili kantonalnih garancija. Vlada FBiH je izdala garanciju za blok 7 TE Tuzla, koju je Parlament FBiH potvrdio 2019. godine, a Vlada RS je izdala garanciju za dva kredita za TE Gacko. S obzirom na vreme izdavanja i operativni status ovih garancija, one nisu bili uključene u izračun u posmatranom periodu. Ukupan iznos subvencija je 42,91 miliona evra. U FBiH, subvencije koje se u okviru EPBiH daju rudnicima uglja čine najveći deo svih subvencija. Ipak, rudnici uglja su u posmatranom periodu radili sa gubicima i ozbiljno ugrožavaju profitabilnost EPBiH, dok neisplativo poslovanje obe TE u okviru ERS ugrožava profitabilnost sistema u celini. Upoređujući prosečni godišnji iznos identifikovanih subvencija sa prosečnom godišnjom proizvodnjom električne energije na ugalj u BiH, svaki MWh električne energije proizvedene iz uglja dobio je prosečnu subvenciju od 2,1 evra.

Kosovo

Na Kosovu je dominantna proizvodnja električne energije iz lignita, sa udelom termoelektrana na ugalj u ukupnim instalisanim kapacitetima za proizvodnju električne energije od 87,4%, odnosno 95% u ukupnoj proizvodnji električne energije. Instalisani kapacitet čine dve državne termoelektrane na ugalj, vertikalno integrisane sa rudnicima u KEK-u (Kosovska energetska korporacija). U periodu 2018-2019. godine, subvencije za fiskalnu podršku proizvodnji električne energije iz uglja iznosile su 12,7 miliona evra. Svaki MWh električne energije proizvedene iz uglja tokom ovog perioda dobio je prosečnu subvenciju od 1,22 evra. U martu 2020. godine ContourGlobal najavio je da napušta planirano ulaganje u novu termoelektranu na ugalj na (Kosova e Re). Uprkos činjenici da Vlada Kosova nije zvanično odustala od projekta Kosova e Re, nije realno očekivati da će projekat biti realizovan.

Crna Gora

U Crnoj Gori kapacitet za proizvodnju električne energije iz uglja čini 21,9% ukupnog kapaciteta i 41% proizvodnje. Jedina termoelektrana radi kao deo većinski državnog preduzeća Elektroprivreda Crne Gore (EPCG). Termoelektrana Pljevlja snabdeva se ugljem iz rudnika uglja Pljevlja, koji je 2018. godine postao potpuno vlasništvo EPCG. Fiskalna

podrška uključuje zaostale obaveze rudnika uglja Pljevlja na ime poreza i doprinosa, koje je vlada reprogramirala na pet godina, sa 2017. kao godinom početka reprograma. Subvencije putem javnih finansija su povezane sa zajmom za termoelektranu od strane KfW-a, koji je garantovala država. Ukupni iznos subvencija tokom posmatranog perioda je samo 1,14 miliona evra, što je najniži iznos u poređenju sa drugim državama obuhvaćenim ovom studijom. Električna energija proizvedena iz uglja dobila je prosečnu subvenciju od samo 0,40 evra po MWh. Nije bilo aktivnosti koje bi mogle predstavljati nove direktne subvencije EPCG-u. EPCG je 2020. godine započela realizaciju planirane investicije u ekološku sanaciju bloka 1 TE Pljevlja i rekultivacija postojećeg nalazišta šljake i pepela, vrednu 60 miliona evra. Planirana investicija trebalo bi da bude završena do 2022. godine.

Severna Makedonija

U Severnoj Makedoniji termoelektrane na ugalj čine 43,9% ukupnog instalisanog kapaciteta za proizvodnju električne energije i 58% ukupne proizvodnje električne energije. Električna energija iz uglja proizvodi se u dve TE (Bitolj i Oslomej), koje zajedno sa rudnicima uglja rade u okviru vertikalno integrisane državne kompanije „Elektrane Severne Makedonije“ (ESM - bivši ELEM). Tokom posmatranog perioda nije bilo direktnih subvencija za proizvodnju električne energije iz uglja, sa izuzetkom javne finansijske podrške u vidu četiri državne garancije za kredit. U proseku je subvencija iznosila 0,64 evra po MWh. Ukupan zbir direktnih subvencija za proizvodnju električne energije iz uglja tokom posmatranog perioda iznosio je 3,83 miliona evra. U narednom periodu ESM planira da uloži 41 milion evra u dalju modernizaciju postojećih rudnika, kao i 140 miliona evra u modernizaciju i ekološku sanaciju TE Bitolj. Planirano je otvaranje novog kopa, za šta će biti potrebna investicija od približno 122,5 miliona evra. S obzirom na finansijsku situaciju ESM-a, takvi ambiciozni planovi signaliziraju da će za njihovu implementaciju biti potrebna dodatna pomoć vlade.

Srbija

U Srbiji ugalj predstavlja glavni izvor električne energije, čineći 51,6% ukupne instalisane snage i 66% ukupne proizvodnje električne energije. Proizvodnjom električne energije iz uglja upravlja državna Elektroprivreda Srbije (EPS) u dva segmenta. Termoelektrane Nikola Tesla obuhvataju TE Nikola Tesla A (6 blokova), TE Nikola Tesla B (2 bloka), TE Kolubara (5 blokova) i TE Morava (1 blok). Termoelektrane Kostolac uključuju TE Kostolac A (2 bloka) i TE Kostolac B (2 bloka). Ugalj se isporučuje iz rudnika EPS-a koji se nalaze u blizini TE. Pored toga, EPS nabavlja ugalj iz podzemnih rudnika uglja u vlasništvu državne kompanije

Resavica. Subvencije se sastoje od direktnih budžetskih transfera, vladinog zajma za rudnike uglja i zaostalih poreza i doprinosa za Resavicu, koja nije deo EPS-a, i direktnih budžetskih transfere EPS-u, kao i garancija Vlade za međunarodne zajmove. Ukupni iznos subvencija je 88,77 miliona evra, što je drugi najveći apsolutni iznos. U proseku, podrška javnih finansija iznosila je 1,93 evra po MWh proizvedene električne energije. Najveći deo subvencija iskorišćen je za održavanje podzemnih rudnika uglja kojima upravlja Resavica. EPS planira da nastavi revitalizaciju i modernizaciju rudnika uglja i TE, kao i izgradnju novog bloka od 350 MW u Kostolcu. U martu 2020. godine EPS je potpisao preliminarni ugovor o izgradnji novog bloka sa kineskom kompanijom POWERCHINA.

Ukrajina

Posle nuklearne energije, ugalj je drugi najvažniji izvor električne energije u Ukrajini sa udelom od 26% u proizvodnji električne energije. Kapacitet za proizvodnju električne energije iz uglja čini 41,4% ukupnog instalisanog kapaciteta, ali ne funkcionišu svi tokom cele godine ili rade na druga goriva. Proizvodnja je organizovana u tri preduzeća: Donbasenergo (1 TE - kapacitet 0,88 GW), u većinskom privatnom vlasništvu, DTEK (9 TE - kapacitet 16,3 GW), u privatnom vlasništvu i Centrenergo (3 TE - kapacitet 7,6 GW), koji je u većinskom državnom vlasništvu. Ugalj se isporučuje iz privatnih i državnih rudnika i iz uvoza. Postoje 102 rudnika uglja u državnom vlasništvu, ali većina njih se nalazi na teritoriji koju vlada ne kontroliše. Od 33 rudnika uglja u državnom vlasništvu koje kontroliše vlada, samo su četiri profitabilna. U pogledu fiskalne podrške, državni rudnici su iz budžeta dobili direktne subvencije za zarade rudara, troškove, modernizaciju i poboljšanje nivoa sigurnosti u rudnicima. Direktni budžetski transferi u rudnike uglja u 2019. godini gotovo su se udvostručili u odnosu na prethodne godine. To ukazuje na to da direktna fiskalna podrška i dalje predstavlja jedini način da se osigura da većina državnih rudnika uglja i dalje radi. Centrenergo je takođe dobio direktnu finansijsku pomoć iz budžeta. Ostale subvencije odnose se na dugove rudnika i Centrenergo-a za poreze i druge zaostale obaveze prema državi, otplatu zajma za koji je država izdala garanciju i oslobađanje od PDV-a za snabdevanje ugljem. Ukupna suma subvencija dostigla je 751,52 miliona evra, što je značajan porast u odnosu na period 2015-2017. Prosečan godišnji iznos identifikovanih subvencija po jedinici električne energije proizvedene iz uglja iznosi 8,99 evra po MWh. Vlada je 2017. godine usvojila Energetsku strategiju Ukrajine do 2035. godine, koja predviđa zatvaranje neprofitabilnih rudnika, privatizaciju i uspostavljanje tržišta uglja do kraja 2020. godine. Nažalost, to se nije dogodilo planiranim tempom. Samo su četiri rudnika u državnom vlasništvu pripremljena za privatizaciju, a privatizacija Centrenergo-a odložena

je za drugi kvartal 2021. godine.

Završne napomene

U studiji se zaključuje da proizvodnja električne energije iz uglja i dalje dobija značajne direktne subvencije, koje iskrivljuju konkurenciju na tržištu električne energije, favorizujući ovu vrstu proizvodnje u odnosu na druge izvore, i prikrivaju stvarne finansijske i ekonomske performanse ovog sektora. Subvencije takođe dovode do rasipničkog trošenja javnih resursa. Dok postoje subvencije za neprofitabilne i ekonomski neisplative entitete, sredstva za promociju energetske tranzicije ili poboljšanje ekonomske i socijalne situacije osetljivih grupa stanovništva ne postoje ili su nedovoljna. Resursi zarobljeni u subvencijama za ugalj u kombinaciji sa nerealno niskim cenama električne energije možda su najveća prepreka ubrzanom prelasku na dekarbonizovani energetske sektor. U strateškim planovima za razvoj energetike do 2035. godine u svim Ugovornim stranama koje proizvode električnu energiju iz uglja predviđene su revitalizacija i ekološka sanacija mnogih postojećih termoelektrana i izgradnja rezervnih kapaciteta. Ovaj pravac takođe podrazumeva potrebu za investiranjem u modernizaciju postojećih rudnika i otvaranje novih kopova uglja. Postavlja se pitanje da li ove nove ili rehabilitovane termoelektane na ugalj koji se isporučuje iz novih rudnika mogu biti ekonomične i finansijski održive, s obzirom da su solarne i vetroelektrane sve jeftinije i konkurentnije. S obzirom na nivo državnog duga, praksu deficita budžetskog finansiranja i izloženost koja proizilazi iz datih državnih garancija, upitno je čak da li države mogu osigurati finansiranje planirane proizvodnje električne energije iz uglja. U svetlu ovih razmatranja, Ugovorne strane Energetske zajednice trebale bi bez odlaganja ponovo proceniti svoje energetske politike. Ovo bi trebalo da bude praćeno izradom planova za ukidanje subvencija i započinjanje procesa postepenog ukidanja uglja. Kada započnu ovaj reformski put, Ugovorne strane mogu se nadovezati na iskustva država članica EU. Nekoliko platformi je posvećene razmeni znanja, a dostupna je i tehnička i finansijska podrška za regione uglja u tranziciji.