

Выбор путей борьбы с изменением климата: бюджетная политика в условиях глобального потепления

Глобальное потепление угрожает планете и средствам к существованию людей, при этом 2023 год станет самым теплым за всю историю наблюдений. Осознавая эту угрозу, страны установили цели в области климатической политики. Так, многие страны взяли на себя обязательство сократить к середине века выбросы парниковых газов до нулевого чистого уровня и предприняли ряд стратегических мер. Тем не менее текущие и объявленные меры политики не смогут обеспечить достижение целей Парижского соглашения 2015 года по температуре. Сдерживание глобального потепления в конечном счете принесет пользу всем благодаря смягчению потенциальных катастрофических последствий изменения климата. Однако для этого потребуются радикальные экономические преобразования, которые могут привести к неравномерному распределению затрат и выгод между людьми, предприятиями, регионами и странами. Поскольку частному финансированию отводится решающая роль, переход к низкоуглеродным источникам энергии потребует от государственных и частных субъектов действенных мер, дополняющих друг друга.

Опора на меры на основе бюджетных расходов обернется большими затратами

Многие страны сталкиваются с высоким уровнем задолженности, ростом процентных ставок и более слабыми перспективами роста. Согласно прогнозам, в период с 2023 по 2028 год отношение долга к ВВП будет расти на 1 процентный пункт в год во всем мире — быстрее, чем предполагалось до пандемии. Такие неблагоприятные факторы осложняют усилия по борьбе с изменением климата.

Ряд стран проводят политику сокращения выбросов, которая в значительной степени опирается на расходование средств бюджета, такие как увеличение государственных инвестиций и субсидий на возобновляемые источники энергии. Меры политики, направленные на сокращение выбросов, заслуживают одобрения. Однако в некоторых случаях они приводят к большим бюджетным издержкам. Таким образом, директивные органы оказываются перед принципиальным выбором: с одной стороны, если опираться преимущественно на расходование средств, чтобы достичь нулевого чистого уровня выбросов к середине века, то это будет становиться все более затратной мерой, что может привести к увеличению государственного долга на 45–50 процентов ВВП в репрезентативной стране с высоким уровнем выбросов; в результате динамика долга станет экономически неприемлемой. С другой стороны, если ограничить масштаб действий по борьбе с изменением климата, то мир окажется уязвим перед неблагоприятными последствиями глобального потепления. Одновременно с этим усилятся макроэкономические риски. Достижению приемлемого решения может способствовать применение тарификации углеродных выбросов — эффективная с точки зрения затрат мера по снижению выбросов, которая также обеспечивает доходы для облегчения бремени задолженности. Вместе с тем тарификация углеродных выбросов нередко является непопулярной мерой, поэтому выбор сводится к трилемме между достижением целей в области климата, финансовой устойчивостью и политической реализуемостью таких мер.

Такие проблемы особенно сложны для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, поскольку экономический рост и развитие являются для них приоритетной задачей. Этим странам также необходимо адаптироваться к последствиям изменения климата в дополнение к и без того значительным потребностям в инвестициях для достижения Целей в области устойчивого развития. У них также ограничен доступ к низкоуглеродным технологиям, хотя существующие технологии могут помочь странам достичь примерно 90 процентов объема сокращения выбросов, необходимого к 2030 году для выполнения целей по температуре. Страны — производители ископаемого топлива

также столкнутся с резким снижением доходов от сырьевых товаров, если мир встанет на путь достижения нулевого чистого уровня выбросов, что может повлечь за собой существенные проблемы для государственных финансов и диверсификации экономики.

Более экологически чистое будущее возможно при условии проведения надлежащей политики

Ни одна мера политики сама по себе не может в полной мере обеспечить достижение целей в области климата. В главе представлен практический набор мер политики, учитывающих, среди прочего, их экономическую эффективность, административную практичность и политическую осуществимость. С макроэкономической и бюджетной точки зрения, меры политики должны быть адаптированы к условиям стран, при этом тарификация углеродных выбросов должна быть неотъемлемой частью комплекса мер политики. Несмотря на то что тарификация углеродных выбросов необходима, сама по себе она недостаточна и должна дополняться другими инструментами смягчения последствий, в том числе такими, как штрафы-скидки, зеленые субсидии и стандарты регулирования, для содействия инновациям и внедрению низкоуглеродных технологий, а также для устранения неэффективности рыночных механизмов и сетевых внешних эффектов. Бюджетные трансферты уязвимым работникам, семьям и сообществам могут помочь решить проблемы, обусловленные более высокими ценами на энергоносители. Как показывает успешный опыт стран, находящихся на различных этапах развития, такой подход может помочь сгладить политические препятствия на пути внедрения тарификации углеродных выбросов. Такие идеи могут принести пользу не только почти 50 странам, где уже введены программы тарификации углеродных выбросов (которые необходимо будет дополнительно увеличить), но и более чем 23 странам, которые в настоящее время рассматривают возможность их внедрения.

Уровни бюджетных затрат различаются в зависимости от набора мер политики в области доходов и расходов. Как показывает анализ, если сейчас внедрить надлежащее сочетание и последовательность мер по борьбе с изменением климата, связанных с доходами и расходами бюджета, это может помочь ограничить бюджетные издержки для обеспечения необходимого сокращения выбросов. В индикативном сценарии государственный долг в странах с развитой экономикой к 2050 году вырастет на 10–15 процентов ВВП (что эквивалентно увеличению первичного дефицита в среднем на 0,4 процентного пункта ВВП в год до 2050 года). Для стран с развитой экономикой, обладающих достаточным бюджетным пространством, такое сочетание мер политики, вероятно, было бы приемлемым. Другие страны с меньшими бюджетными возможностями должны будут выбрать приоритеты в расходах (например, отменить субсидии на ископаемое топливо) и увеличить доходы для поддержания устойчивости долговой ситуации. В любом случае откладывание мер по тарификации углеродных выбросов обернется весьма серьезными издержками. Согласно оценкам, за каждый год отсрочки государственный долг будет увеличиваться на 0,8–2,0 процента ВВП в год.

На страны с формирующимся рынком приходится заметная доля глобальных выбросов. Согласно оценкам, в результате реализации пакета мер политики в области климата ожидаемое повышение уровня задолженности будет аналогично показателям в странах с развитой экономикой и к 2050 году составит примерно 15 процентов ВВП. Оценки уровня задолженности связаны с большой неопределенностью, которая обусловлена различиями в инвестициях и субсидиях, компенсациях домохозяйствам, бюджетных возможностях и зависимости от ископаемого топлива. Структура воздействия на показатели задолженности заметно отличается от стран с развитой экономикой из-за более высоких потребностей в инвестициях для смягчения последствий изменения климата, более высокого потенциала для получения доходов от тарификации выбросов и более высокой стоимости заемных средств, учитывающей уровень задолженности. Повышение уровня долга станет особенно проблематичным для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран,

которые уже испытывают высокий уровень задолженности и растущие процентные расходы, наряду со значительными потребностями в адаптации. Эти выводы подтверждают необходимость повышения эффективности расходов, мобилизации доходов, повышения роли финансирования со стороны частного сектора и внешней финансовой поддержки наряду с передачей знаний и распространением имеющихся низкоуглеродных технологий. МВФ также может оказать помощь, предоставив долгосрочное финансирование в рамках Трассового фонда на цели достижения стойкости и долгосрочной устойчивости. Большая неопределенность, возникающая в связи с последствиями политики и нелинейным воздействием изменения климата, свидетельствует о том, что включение мер по борьбе с изменением климата в анализ экономической приемлемости долга имеет решающее значение.

Государственным органам необходимо содействовать переходу компаний к зеленой экономике

Предприятия играют решающую роль в усилиях по декарбонизации, поэтому государственным органам необходимо поощрять предприятия к проведению необходимых преобразований для достижения низкоуглеродного будущего. В этой связи анализ на уровне компаний показывает, что нормы регулирования, предписывающие компаниям устанавливать или контролировать целевые показатели выбросов, часто сопряжены с увеличением инвестиций компаний в низкоуглеродные технологии. Как показал опыт резкого роста цен на энергоносители в 2022 году, компании могут инвестировать в энергоэффективность и сокращать потребление энергии в ответ на серьезные ценовые потрясения на рынке энергоносителей. Это свидетельствует о том, что меры регулирования, стимулы и тарификация углеродных выбросов могут ускорить действия предприятий по декарбонизации.

Бюджетные стимулы (в виде налоговых льгот или субсидий) могут стимулировать инвестиции предприятий в низкоуглеродные технологии, особенно когда компании испытывают уверенность по поводу воздействия мер политики на их инвестиционные планы. Таким образом, следует должным образом доводить до сведения компаний информацию о мерах внутренней политики, включая сроки их действия, охват и критерии применения. Адресный характер бюджетных стимулов может помочь свести к минимуму связанные с ними издержки, поскольку некоторые предприятия будут инвестировать даже без государственной поддержки. Это свидетельствует о том, что важны как разработка политики, так и ее осуществление. Зеленые субсидии должны соответствовать правилам Всемирной торговой организации в целях недопущения непреднамеренных искажений в торговле и «гонки субсидий» между странами.

Борьба с изменением климата является общим делом. Ни одна страна не в состоянии решить эту задачу в одиночку. Директивные органы должны активизировать и координировать свои усилия на всех направлениях, чтобы обеспечить устойчивость и стабильность в мире ради будущих поколений.