

Климатическая



ПОЛИТИКА В ТРУДНЫЕ ВРЕМЕНА

Бенджамин Джоунз и Майкл Кин

Восстановление экономического роста после глобального финансового кризиса не должно препятствовать борьбе с изменением климата

УСИЛИЯ по достижению договоренности о механизме на смену Киотскому протоколу и выработке национальной политики в отношении изменения климата в последние месяцы активизировались, и сегодня мы находимся на критическом и сложном этапе. В то же время директивные органы пытаются найти новые источники устойчивого роста для выхода из самого глубокого за многие десятилетия экономического кризиса, а также, во многих случаях, средства для преодоления сильного давления на государственные финансы, которое усугубилось в результате кризиса.

Какова взаимосвязь между этими двумя задачами: разработкой политики в отношении изменения климата и урегулированием ухудшившейся макроэкономической перспективы? Как задачи, связанные с восстановлением экономики, должны влиять на политику в отношении изменения климата? И каким образом озабоченность, вызываемая изменением климата, должна отражаться в мерах макроэкономической и налогово-бюджетной политики в краткосрочном и долгосрочном плане?

Политика смягчения последствий и восстановление после кризиса

Кризис оказал серьезное воздействие на глобальную экономику, но необходимость бороться с изменением климата — охарактеризованная, к примеру, в Четвертом докладе об оценке, подготовленном Межправительственной группой по вопросам изменения климата ООН, — остается весьма неотложной. И общепризнанно, что текущие ответные меры политики являются неадекватными.

Согласно Международному энергетическому агентству (МЭА), снижение экономической активности в результате кризиса может привести к сокращению выбросов парниковых газов более чем на 2,5 процента в 2009 году после быстрого роста в последние годы. Но серьезный ущерб от изменения климата связан не с потоком выбросов парниковых газов, а с накопленным запасом. Один только масштаб существующего запаса, а также его очень медленное разложение означают, что даже довольно большое сокращение эмиссии в краткосрочном плане практически не снизит ожидаемый ущерб от изменения климата. Для этого требуется кардинально изменить основополагающую тенденцию роста выбросов.

Экономический спад не отразился на факторах неэффективности рыночного механизма, лежащих в основе климатических проблем, наиболее важный из которых заключается в том, что виновники загрязнения не несут всех издержек, связанных с выбросами. Даже с учетом смягчающих последствий кризиса, в отсутствие дополнительного политического вмешательства

глобальная эмиссия может увеличиться на 40 процентов к 2030 году. Расширенные и углубленные международные меры по повышению издержек, связанных с выбросами парниковых газов, для фирм и населения должны сохранять приоритетное значение.

Потребность в восстановлении экономического благосостояния после кризиса могла ослабить политическую поддержку мер по смягчению последствий климатических изменений — центральное место в которых занимает надежная и широкая система установления цен за выбросы в целях устранения основных факторов неэффективности рыночного механизма, — которые могут повысить стоимость производства и снизить доходы населения. И последствия этого могут быть продолжительными: в качестве примера, компромисс в достижении целей климатической политики в трудные времена может серьезно подорвать доверие будущей системы установления цен за выбросы углерода которая служит важнейшим руководством для эффективных долгосрочных инвестиций в энергетический сектор. Поспешные инвестиционные решения, направленные на стимулирование возобновления экономического роста, могут еще больше затруднить сокращение эмиссии в будущем.

Существующие макроэкономические недостатки не являются основанием для менее амбициозных целей по борьбе с загрязнением окружающей среды. Скорее наоборот, они убеждают в противоположном — по двум причинам. Во-первых, предельные издержки смягчения последствий сократились (цены разрешений на загрязнение в Системе торговли выбросами парниковых газов Европейского союза — СТВ ЕС — снизились примерно наполовину с их пиковых значений в 2008 году). Разумеется, значительное падение совокупного спроса, лежащее в основе этих тенденций, может оказаться непродолжительным по отношению к временным горизонтам климатической политики, но идея остается: более низкие издержки частного сектора по борьбе с загрязнением означают, что целевые показатели выбросов должны быть, в принципе, более жесткими, а не более мягкими.

Во-вторых, что, возможно, еще важнее, более низкие цены на энергоносители предоставляют возможность ввести и зафиксировать некоторые элементы установления цен за выбросы углерода. Хотя увеличению нагрузки на бюджет будет оказываться противодействие, наступил подходящий момент для стран с регулируемымими ценами на топливо, в частности, ввести автоматические механизмы ценообразования, которые включают в себя элементы защиты окружающей среды. Недавнее повышение среднесрочных прогнозов цен на ископаемое топливо подчеркивает неотложность таких реформ.

Укрепление государственных финансов

В результате кризиса и ответных мер экономической политики состояние государственных финансов многих стран в долгосрочном плане стало еще хуже, чем раньше. В 2008–2009 годы бюджетные позиции стран с развитой экономикой, входящих в Группу 20-ти, сократились в среднем на 6 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), и соответствующие позиции многих развивающихся стран также ухудшились. В будущем проблемы могут быть больше обостряться: так, по оценке МВФ, приведенная стоимость государственных расходов, связанных со старением населения, вероятно, в 10 раз превысит издержки финансового кризиса. Как следствие, потребуются сократить государственные расходы и существенно увеличить налоговые доходы — возможно, в среднем на 3 процентных пункта ВВП в странах с развитой экономикой (Cottarelli and Vinals, 2009).

Установление цен за выбросы углерода само по себе не позволит преодолеть эти глубокие бюджетные проблемы, но оно может внести значительный вклад в их решение. Например, предлагаемая программа торговли выбросами в США может принести около 870 млрд долларов США в 2011–2019 годы, что составляет приблизительно 15 процентов прогнозируемого кумулятивного бюджетного дефицита и примерно 0,5 процента совокупного ВВП. А благодаря корректировке основополагающего нерационального распределения ресурсов такие сборы имеют то дополнительное преимущество, что они приводят к меньшим искажениям, чем другие налоги, такие как налоги на доходы корпораций и взносы в систему социального обеспечения, производимые более низкооплачиваемыми работниками и в их пользу.

Для того чтобы реализовать эти важные возможности получения доходов, правительства должны оказывать противодействие политическому давлению к чрезмерной компенсации затрат производителям путем выдачи им бесплатных разрешений на выбросы, известных также как освобождения от соблюдения норм на основе прошлой практики. Производители энергии и промышленные предприятия в Европейском союзе уже получили от этого громадную ренту. Представляется, что аналогичные тенденции возможны в США. Формирующееся законодательство в США, если оно будет введено в действие, приведет к потере 700 из вышеупомянутых 870 млрд долларов США (более 80 процентов) — прогнозируемых доходов от установления цен за выбросы углерода (СВО, 2009).

Крупномасштабное предоставление бесплатных разрешений на выбросы углерода приносит огромную непредвиденную прибыль регулируемым фирмам. Некоторые оценки показывают, что бесплатная передача лишь 6 процентов прав на выбросы может быть достаточной, чтобы полностью компенсировать производителям электроэнергии любое итоговое снижение стоимости загрязняющих основных фондов (другие считают, что этот показатель несколько выше — порядка 25–30 процентов). В лучшем случае бесплатное освобождение от соблюдения норм является примитивным средством снижения конкурентных рисков для фирм, подвергающихся международной конкуренции, так как эти невидные субсидии ориентированы на производство в целом, а не только на экспортную продукцию. Это также не компенсирует воздействие, которое оказывает занижение цен на выброс парниковых газов за границей на цены конкурирующих импортных товаров. Возможно, наиболее важно то, что бесплатная выдача прав никак не защищает потребителей от повышения цен на энергоемкую продукцию: даже если права предоставляются им бесплатно, производители заинтересованы повышать цены на готовую продукцию, с тем чтобы получить, по крайней мере, такую же прибыль, которую они получили бы от продажи разрешений на выбросы. Более эффективным решением была бы адресная компенсация снижения благосостояния беднейших потребителей.

Таким образом, важнейшее значение имеет переход к полному аукционированию прав на выбросы. В тех случаях, когда освобождение от соблюдения норм неизбежно по политическим

причинам, по крайней мере на начальном этапе, директивные органы должны принять обязательство о постепенном отказе от него с течением времени. Если внедрение системы установления цен за выбросы углерода в международном масштабе останется незавершенным, эффективнее будет устранять любые обоснованные поводы для озабоченности относительно конкурентоспособности (а появляющиеся данные показывают, что они могут быть довольно умеренными) путем адресной поддержки, а не общих субсидий. Во всех случаях, стоимость прав на бесплатное освобождение должна быть количественно определена и представлена в отчетности как налоговые расходы, с тем чтобы этот вопрос был открыт для публичного обсуждения.

Возможными альтернативами являются меры торговой политики, такие как тарифные поправки при пересечении границы (которые переносят бремя цен за выбросы на экспорт и облагают соответствующими сборами импорт). Однако существует риск того, что они будут использованы неправильно для сокрытия тарифных или экспортных субсидий, способствуя тем самым сдвигу в сторону протекционизма, и они могут не соответствовать правилам Всемирной торговой организации. Кроме того, далеко не ясно, как такие поправки могут делаться в отношении разрешений на выбросы, особенно в том случае, когда они не продаются с аукциона.

Еще одним приоритетом является отмена субсидий на топливо, которые в настоящее время оцениваются на уровне свыше 300 млрд долларов в год и создают значительную макроэкономическую и бюджетную уязвимость, особенно в странах с низкими и средними доходами. Широко признано, что субсидии на топливо представляют собой неэффективный способ помощи малоимущим (так как энергия часто в непропорционально больших масштабах потребляется более состоятельными людьми) и создают стимулы к использованию энергии с большими выбросами углерода. Согласно оценке в работе IEA (2009), отмена топливных субсидий может сократить выбросы парниковых газов примерно на 12 процентов к 2050 году. Обязательство об отмене субсидий, принятое недавно странами Группы 20-ти, представляет собой важный шаг, как само по себе, так и как пример для других.

Налог или торговля квотами: уроки кризиса

Кризис, возможно, усилил предпочтение многих экономистов в отношении налогов на выбросы по сравнению с системами торговли квотами (два основных инструмента установления цен за выбросы углерода). Снижение спроса на разрешения СТВ в Европейском союзе служит мощным напоминанием о том, что политика определяется в условиях несовершенной информации о будущих издержках, связанных со смягчением последствий загрязнения окружающей среды. Эта неопределенность создает важные различия между двумя инструментами. Например, если бы в Европейском союзе применялся налог на выбросы, а не СТВ, недавнее снижение затрат на борьбу с загрязнением привело бы не к падению цен за выбросы углерода, а к большему сокращению выбросов. Хотя наблюдаемое падение цен, возможно, обеспечило некоторую автоматическую стабилизацию, изменчивость создает отрицательные стимулы к инвестициям, связанным со смягчением последствий загрязнения, поскольку это означает, что не склонные к риску инвесторы, скорее всего, будут требовать более высоких, чем ожидается, прибылей. Таким образом, если бы были введены стабильные, основанные на налогах стимулы, издержки, связанные с достижением данного уровня смягчения последствий, в целом были бы ниже.

В тех случаях, когда выбирается торговля выбросами, а не налог на выбросы углерода, следует по мере возможности защищать стабильность рынка. Системы, допускающие как колебания цен за выбросы углерода (такие как система торговли квотами), так и определенную гибкость совокупных выбросов (как в случае налога), могут, в принципе, представлять собой усовершенствование по сравнению с системами, допускающими лишь один из этих вариантов. Это может достигаться пу-

тем модификации системы торговли квотами, например, при помощи установления нижнего предела цены (как резервной аукционной цены) или разрешения на накопление прав на выбросы для будущего использования, и/или путем установления верхнего предела цены (благодаря готовности продавать с аукциона неограниченные права по данной цене). Однако таким мерам присущи их собственные трудности. Оптимальным решением было бы устранение основополагающих причин изменчивости, например, путем расширения отраслевого и географического охвата выбранных мер.

Стимулирование экологически безопасного восстановления экономического роста

Расходы на программы защиты окружающей среды («зеленые» меры стимулирования экономики) помогли поддержать совокупный спрос и занятость в краткосрочном плане. Исследования показывают, что они могут оказать более сильное влияние на экономический рост, чем традиционные меры, такие как общая поддержка потребления или доходов. В обзоре планов восстановления экономики в двадцати странах (HSBC, 2009) установлено, что более 430 млрд долларов США (или примерно 15 процентов дополнительных совокупных расходов) направляются на цели защиты окружающей среды.

Однако расходы в рамках стимулов включают также «грязные» инвестиции, например, 270 млрд долларов США, выделенные на проекты строительства автодорог в странах Группы 20-ти. Такие инвестиции, по всей вероятности, принесут значительные неэкологические выгоды, сделав автомобильный транспорт более привлекательным, но они могут привести к существенному увеличению выбросов в будущем, если не ограничить их надлежащим (и даже более агрессивным) перспективным механизмом установления цен на выбросы углерода.

Чтобы способствовать восстановлению экономики после кризиса, избегая при этом расточительных или неэффективных расходов, необходимо тщательно оценить влияние программ по восстановлению (экологически чистых или иных, в том числе в форме налоговых льгот) на спрос. Меры в рамках бюджетных расходов не должны заменять собой более эффективные механизмы установления цен за выбросы, особенно учитывая глубокие бюджетные проблемы во многих странах. Существует риск неэффективного набора мер политики, при котором государственные расходы будут оплачивать нескорректированные внешние эффекты от взимания недостаточной платы с виновников загрязнения.

Одной из привлекательных мер в рамках стимулов является расходование средств на проекты, связанные с возобновляемыми энергоресурсами — в той степени, которая определяется, как правило, относительной трудоемкостью этих видов деятельности (особенно на стадии их разработки). Однако во многих странах с развитой экономикой государственная финансовая поддержка таких программ была высокой (возможно, слишком высокой) еще до кризиса. Например, поддержка биотопливных технологий в США, Канаде и Европейском союзе составляла 11 млрд долларов США в 2006 году и обеспечивала сокращение выбросов при значительно больших затратах, чем СТВ ЕС. Хотя этого можно ожидать на ранних стадиях развития новых технологий, в данном случае нет никаких признаков того, что государственные расходы были неэффективно низкими. Учитывая, что при разработке возобновляемых источников энергии затраты на начальном этапе обычно велики, а сроки отдачи длительны, для эффективного развития этого важнейшего сектора, вероятно, более полезным был бы вызывающий доверие механизм установления цен за выбросы, а не временные расходы на конкретные проекты.

Тем не менее, в ряде областей государственные расходы, связанные с изменением климата, будут необходимы даже после постепенной отмены бюджетных стимулов. Государственная поддержка базовых НИОКР в энергетике может помочь ком-

пенсировать то обстоятельство, что слабые права интеллектуальной собственности и значительные вторичные выгоды создают отрицательные стимулы для частных расходов. Быстрое развитие новых рынков для сокращения масштабов обезлесения, на долю которого приходится почти пятая часть глобальных выбросов, имеет ключевое значение. Это может быть сделано, например, путем содействия развитию надежных механизмов мониторинга и проверки, а также выплаты компенсации затронутым физическим лицам и общинам. Дополнительные государственные инвестиции в энергетическую инфраструктуру, обеспечивающую низкие выбросы углерода, могут помочь облегчить последствия будущих потребностей в энергии для окружающей среды. (Примерно 1,6 млрд человек не имеет доступа к электричеству, и — что, вероятно, более важно с точки зрения выбросов — существует растущая потребность в замене основных фондов во многих странах с развитой экономикой.) Инвестиции в механизмы адаптации, тесно связанные с базовыми потребностями в развитии, такими как доступ к здравоохранению, образованию, воде и канализации, также, вероятно, будут оставаться проблемой для бюджета.

Климат для возобновления роста

Устойчивое восстановление после глобального финансового кризиса и, одновременно с этим, борьба с изменением климата представляют как трудности, так и возможности. Существуют потенциально беспроигрышные меры, связанные с бюджетными расходами, но более фундаментальные связи и эффекты синергизма заключены в более широких стратегиях, принимаемых в отношении каждой из этих задач. Более высокая климатическая устойчивость может способствовать макроэкономической стабильности и уменьшению бедности, а установление цен за выбросы углерода, имеющее существенное значение для смягчения последствий загрязнения, также может помочь укрепить состояние бюджетов, что необходимо многим странам. Временно более низкие цены на энергоресурсы, связанные с нынешними макроэкономическими проблемами, предоставляют ряд возможностей на раннем этапе. Но слабые на сегодняшний день перспективы развития экономики во многих странах служат основанием для осторожности при переходе к агрессивным методам установления цен за выбросы в тех случаях, когда связанный с этим рост издержек производства и сокращение доходов населения может серьезно воспрепятствовать восстановлению экономического роста. При этом очень важно понимать, что меры политики, необходимые для эффективного решения климатических проблем (в том числе путем перехода к широкомасштабному установлению цен за выбросы углерода и отхода от предоставления бесплатных разрешений на выбросы), в принципе, остаются без изменений и являются не менее неотложными. Необходимо применять установление цен за выбросы, расходы и регулятивные меры с уделением пристального внимания их сбалансированности. ■

Бенджамин Джоунз — экономист, а Майкл Кин — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

Congressional Budget Office (CBO), 2009, Cost Estimate for H.R. 2998, the American Clean Energy and Security Act, as amended and reported by the House Committee on Rules on June 26 (Washington).

Cottarelli, Carlo, and José Viñals, 2009, "A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies," IMF Staff Position Note 09/22 (Washington: International Monetary Fund).

HSBC Global Research, 2009, A Climate for Recovery: The Colour of the Stimulus Goes Green (London).

International Energy Agency (IEA), 2009, World Energy Outlook 2009 (Paris).

Jones, Benjamin, and Michael Keen, 2009, "Climate Policy and the Recovery," IMF Staff Position Note 09/28 (Washington: International Monetary Fund).