

## АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Глобальное потепление угрожает нашей планете и уровню жизни во всем мире, а возможность для ограничения изменения климата в допустимых рамках быстро уменьшается. Выбросы углекислого газа (CO<sub>2</sub>) являются основным фактором этой тревожной тенденции. Налогово-бюджетной политике предстоит сыграть важную роль. В этом выпуске «*Бюджетного вестника*» утверждается, что директивным органам необходимо срочно действовать, чтобы ограничить изменение климата и таким образом уменьшить его разрушительные и пагубные последствия, в том числе повышение уровня моря и затопление прибрежных районов, более частые экстремальные погодные явления и дезорганизация продовольственного снабжения. Это важнейшие вопросы, которые затрагивают всех людей во всем мире.

Принятые к настоящему времени меры недостаточны. Парижское соглашение 2015 года представляет собой шаг в правильном направлении, но принятые странами обязательства намного меньше необходимых для ограничения глобального потепления уровнем, считающимся учеными безопасным, — не более чем на 2 градуса Цельсия выше доиндустриальных температур. Кроме того, остается неясным вопрос о том, сокращают ли страны выбросы согласно договоренности. Чем дольше откладываются меры политики, тем больше выбросов накопится в атмосфере и тем выше издержки стабилизации мировых температур — не говоря уже о неспособности добиться этого. Лучшее будущее возможно. Есть технологические и политические средства, чтобы перейти от угля и других загрязняющих видов ископаемого топлива к более чистой энергии при поддержании активного экономического роста и создании рабочих мест. Для проведения необходимых преобразований основная задача заключается в том, чтобы распределить их издержки и выгоды таким образом, чтобы обеспечить достаточную политическую поддержку как внутри стран, так и на международном уровне.

### **Меры налогово-бюджетной политики для ограничения изменения климата**

В этом выпуске «*Бюджетного вестника*» утверждается, что среди различных стратегий снижения выбросов CO<sub>2</sub> от ископаемых видов топлива наиболее мощными и эффективными являются налоги на углерод, взимаемые с поставок ископаемого топлива (например, с нефтеперерабатывающих заводов, угольных шахт, предприятий переработки) пропорционально содержанию углерода, поскольку они позволяют компаниям и домашним хозяйствам находить наиболее экономичные способы сокращения потребления энергии и перехода на более чистые альтернативы. Бремя этого налога как доля потребления домашних хозяйств ненамного выше для домохозяйств с низкими доходами, чем для домохозяйств с высокими доходами

в некоторых странах (например, в Китае и США), но примерно одинаково или немного меньше в других странах (Канада, Индия).

В этой главе анализируется плата за углерод, которую страны должны взимать, чтобы осуществить свои стратегии противодействия, и преимущества и недостатки по сравнению с другими инструментами ограничения выбросов. Для ограничения глобального потепления 2 градусами или меньшей величиной потребуются масштабные меры политики, например, немедленно ввести глобальный налог на выбросы углерода, который быстро вырастет до 75 долларов за тонну CO<sub>2</sub> в 2030 году. При таком сценарии за 10 лет для населения тарифы на электроэнергию в среднем вырастут в общей сложности на 45 процентов, а цены на бензин — на 15 процентов по сравнению с базисным сценарием (отсутствие мер политики). Доходы от такого налога (в среднем 1,5 процента ВВП в 2030 году для стран Группы 20-ти), могут быть перераспределены, например, для помощи домохозяйствам с низкими доходами, поддержки работников и сообществ, которые испытали непропорционально тяжелые последствия (например, угледобывающие районы), сокращения других налогов, финансирования инвестиций в инфраструктуру чистой энергии или Целей устойчивого развития ООН, сокращения бюджетных дефицитов или выплаты одинаковых дивидендов всему населению. В этом «*Бюджетном вестнике*» сравниваются такие виды использования доходов с точки зрения экономической эффективности и воздействия на распределение доходов. Например, плата за углерод в сочетании с одинаковыми дивидендами всему населению вместо снижения подоходного налога перераспределяет доходы в пользу групп с низкими доходами, но не обеспечивает повышения экономической эффективности. Промежуточный подход, предусматривающий компенсацию потерь, например, лишь беднейшим 40 процентам населения, а также уязвимым работникам и сообществам, оставляет три четверти доходов для других целей, таких как производительные инвестиции или снижение подоходного налога.

Переход от ископаемого топлива к чистым источникам не только преобразует экономику, но и вызовет глубокие перемены в жизни населения, предприятий и сообществ. Важно отметить, что этот переход обеспечит дополнительные и скорейшие внутренние экологические выгоды, такие как снижение смертности от загрязнения воздуха (на 725 000 меньше преждевременных смертей в 2030 году при налоге 75 долларов за тонну только для стран Группы 20-ти). Предприятия, которые применяют новые технологии, получают прибыль и создадут рабочие места, которые в 2017 году в секторе возобновляемых источников во всем мире уже достигли 11 миллионов.

Если налогообложение углерода не является возможным, то системы торговли выбросами (продажа через аукционы или распределение разрешений на выбросы, которые затем обращаются на рынке) были бы в равной мере результативными в случае применения к такому же широкому спектру видов экономической деятельности. Если ни одна из этих стратегий ограничения выбросов невозможна

в необходимых масштабах, сочетание платы и компенсаций (системы платежей и компенсаций в отношении продукции или видов деятельности с интенсивностью выбросов выше или ниже средней) или нормативные положения (например, стандарты на уровни выбросов и энергоэффективность) могли бы обеспечить две трети возможностей снижения выбросов CO<sub>2</sub>, предлагаемых налогообложением углерода. Сочетание платы и компенсаций и нормативные положения побуждают людей переходить на более «зеленые» источники энергии, но не ограничивают виды деятельности, в которых потребляется энергия. Для обеспечения необходимого снижения выбросов в полном объеме сочетание платы и компенсаций и нормативные положения потребуются использовать более решительно, что вызовет большую дезорганизацию существующих производственных процессов. Экономические издержки ограничения изменения климата с помощью не самых оптимальных инструментов будут все же ниже, чем разрушительные последствия глобального потепления.

### **Международное сотрудничество в интересах общего будущего**

Некоторые страны с развитой экономикой и страны с формирующимся рынком уже применяют налоги на углерод и системы торговли выбросами, но в недостаточной мере. Действительно, средняя плата за мировые выбросы углерода в настоящее время составляет лишь 2 доллара за тонну, маленькую долю того, что необходимо для достижения цели в 2 градуса. Скорейшее начало усилению парижского процесса может быть положено благодаря соглашению о минимальной плате за углерод среди стран с самыми высокими уровнями выбросов. Это обеспечит прозрачную цель на основе общего показателя и гарантий от утраты международной конкурентоспособности из-за повышения цен на энергоресурсы. Если три страны с крупнейшими выбросами (Китай, США, Индия) примут участие, такое соглашение уже охватило бы более половины мировых выбросов. Для стран с низкими доходами и стран с формирующимся рынком можно было бы установить более низкий уровень минимальной платы или предусмотреть международные трансферты. Этот механизм может охватывать различные подходы (например, системы торговли выбросами, сочетание платы и компенсаций или нормативные положения) при наличии соглашения о порядке проверки выполнения.

Достижение целей по стабилизации температур не означает, что общие глобальные инвестиции в энергетический сектор должны существенно увеличиться, но означает острую необходимость переориентации инвестиций в сфере энергетики на низкоуглеродные источники. Это объясняется тем, что построенная сегодня инфраструктура будет определять уровни выбросов на последующие десятилетия. Необходимы дополнительные меры политики, такие как стимулы для научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, временные фискальные стимулы для развития спроса на технологии с низкими выбросами до тех пор, пока они не достигнут достаточной экономии, обусловленной масштабами, и рынков «зеленых

облигаций» для содействия доступу к частному капиталу. Предприятия, которые рассматривают возможность долгосрочных инвестиций, например, в энергетические мощности, должны быть уверены относительно будущих мер в области налогов и регулирования, поэтому директивным органам следует зафиксировать меры по ограничению выбросов на максимально длительную перспективу, в том числе принять обязательства перед мировым сообществом.

Различные инструменты политики имеют преимущества и недостатки, но климатический кризис является острым и создает угрозу существованию, что требует от основных заинтересованных сторон применения всех надлежащих мер политики. Министры финансов могут противостоять этому кризису с помощью налогообложения углерода или аналогичных мер политики, сделав ограничение изменения климата более приемлемым за счет дополнительных мер по налогам или расходам, обеспечить достаточные бюджеты для инвестиций в чистые технологии и координировать стратегии на международном уровне.