

Текст, подготовленный для выступления

Содействие ответственному подходу к формированию цен на энергоресурсы

Директор-распорядитель Международного Валютного Фонда Кристин Лагард
Центр мирового развития, 31 июля 2014 года

Доброе утро!

Мне очень приятно вновь находиться в Центре мирового развития, я хотела бы выразить особую признательность Нэнси Бердсолл и Лоуренсу Макдональду за теплые слова.

Нам всем известно, что ЦМР сочетает первоклассный интеллектуальный потенциал с глубокой обеспокоенностью положением беднейших людей мира. Центр является незаменимым участником экономического развития. Спасибо, Нэнси, Лоуренс, вам и всем Вашим коллегам за вашу замечательную работу.

Как некоторые из вас помнят, я была здесь два года назад накануне Конференции Рио+20 по устойчивому развитию. В то время я говорила о пути к устойчивому будущему, которое потребует от нас преодоления тройного кризиса — экономического, социального и экологического кризиса.

Сегодня я хочу более подробно остановиться на третьей области — экологическом кризисе, который превращается в один из самых масштабных кризисов, стоящих перед нашим поколением и нашим столетием. Он также является проблемой, на основе которой будущие поколения будут судить о нас.

Если мы ничего не сделаем, то у нас будет действительно мрачное будущее. Наше благополучие растает со льдом, испарится, как вода под палящим солнцем, и развеется, как песок в песчаной буре. Беднейшие и наиболее уязвимые люди мира первыми испытают эту боль.

Безусловно, такой вариант не является приемлемым. Мы должны противостоять этим опаснейшим угрозам для нашей окружающей среды — причем без каких-либо промедлений. Это, безусловно, требует, чтобы мировое сообщество объединило свои усилия. Однако есть много вопросов, по которым страны *могут* и *должны* действовать самостоятельно — это является одной из тем моего сегодняшнего выступления.

Какова роль МВФ во всем этом? Два года назад я обещала, что Фонд будет упорно работать для подготовки практических рекомендаций — своего рода

«инструментария» для содействия государствам-членам в обеспечении ответственного подхода к ценообразованию в области энергоресурсов.

Сегодня мы выполняем это обязательство, выпустив новую книгу: *«Установление обоснованных цен на энергоресурсы: от принципа к практике»*. По сути дела, эта книга представляет собой инструментарий, который мы обещали.

В этой связи позвольте мне сегодня утром обратиться к трем вопросам:

- Во-первых, почему экологические проблемы — особенно связанные с производством и потреблением энергоносителей — имеют такое большое значение для Фонда.
- Во-вторых, что мы имеем в виду под ответственным подходом к формированию цен на энергоресурсы.
- В-третьих, как этот принцип может быть реализован на практике.

Экологические вопросы и МВФ

Прежде всего, позвольте мне вначале сказать, почему МВФ обеспокоен состоянием окружающей среды. Причина проста: деградация окружающей среды ведет к деградации экономики. Ущерб, наносимый окружающей среде, имеет макроэкономические последствия, а также влияет на разработку и результаты налогово-бюджетной политики.

Поэтому там, где ущерб окружающей среде является критически важным для макроэкономического развития, он должен быть критически важным для нашей миссии.

Ископаемые виды топлива, как мы узнали, представляют собой «обоюдоострое экономическое оружие». Беспрецедентное повышение уровня жизни в мире за последнее столетие, несомненно, не было бы возможным без энергии, получаемой от этих видов топлива.

Но мы, по-видимому, несколько утратили древнюю мудрость относительно значения сбалансированности и умеренности.

Ибо хотя мир становился богаче, когда энергоресурсы стимулировали подъем экономики, мы лишь недавно стали в полной мере понимать ущерб, наносимый нашим драгоценным — и невозполнимым — природным ресурсам.

Отметим растущую концентрацию в атмосфере парниковых газов, которые, согласно последней оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата, к 2100 году повысят среднюю температуру планеты примерно на 3-4 градуса Цельсия, если не будут приняты решительные ответные меры политики.

Подумайте также о загрязненном воздухе, причиной которого в основном является сжигание ископаемых видов топлива. Согласно Всемирной организации здравоохранения по вине лишь загрязнения атмосферного воздуха 3,2 млн человек преждевременно уходят из жизни. В то же время безудержный рост дорожного движения приводит ко все большему количеству производительных часов, потраченных в ежедневных транспортных заторах.

Что мы можем сделать? Очевидно, что мы не можем перевести часы на время до промышленной революции — это невозможно и нежелательно. Единственным действенным решением являются меры директивных органов по сохранению, а не разграблению окружающей среды, рачительному использованию, а не растрате наших драгоценных ресурсов.

Как сказал американский поэт Венделл Берри, — «Единственный реальный шанс на выживание дают нам забота о том, что осталось от Земли, и содействие ее обновлению».

Но иногда поэтам нужна помощь — в виде четких, эффективных практических рекомендаций о том, как следует «заботиться и содействовать».

Как нам всем известно, простого решения для достижения этой цели не существует. Защита окружающей среды состоит из множества движущихся частей. Она охватывает, например, научные исследования и разработки, обновление инфраструктуры для энергетических и транспортных систем, надлежащие налоговые режимы и нормативное регулирование для добывающих отраслей.

Однако среди всех этих элементов основное внимание должно уделяться налогово-бюджетной политике. Вывод прост: для получения правильного результата, необходимо установить правильную цену. Необходимо добиться того, чтобы цены отражали не только издержки по снабжению энергией, но и побочные эффекты для окружающей среды.

Это подводит меня к основному тезису относительно подключения МВФ.

Мы уже проделали немалую работу в этой области. Например, мы настойчиво добиваемся отмены энергетических субсидий, которые, как отмечалось в

исследовании МВФ, опубликованном в прошлом году, пагубны для планеты, пагубны для экономики, бюджета и социальной справедливости.

Но нам необходимо пойти намного дальше отмены прямых денежных субсидий и обеспечить, чтобы системы налогообложения энергоресурсов во всем мире надлежащим образом отражали побочные эффекты для окружающей среды.

В этой связи позвольте внести полную ясность: как правило, мы говорим о *более продуманных* налогах, а не о *более высоких* налогах. Это означает изменение калибровки налоговых систем для достижения бюджетных целей более эффективным образом — наиболее очевидным вариантом является использование поступлений от этих налогов для снижения других обременительных налогов. Доходы от налогов на энергоресурсы, разумеется, могут также использоваться для погашения государственного долга.

Мы ожидаем, что такого рода перераспределение налогов будет иметь лишь ограниченные отрицательные экономические последствия — весь смысл состоит в том, чтобы мобилизовать доходы так, чтобы экономика работала лучше за счет исправления сбоев рынка.

Конечно, налогообложение энергоносителей не является единственным путем. Несомненно, можно предложить достойные альтернативные варианты, например, программы, в рамках которых органы государственного управления продают права на загрязнение. Системы ограничения выбросов и торговли квотами на выбросы существуют уже несколько лет и, при условии их правильной организации, могут служить вполне приемлемым альтернативным механизмом для достижения той же цели.

Что значит ответственный подход к формированию цен на энергоресурсы?

Перехожу ко второму тезису сегодняшнего выступления — как директивные органы могут разработать ответственный подход к ценообразованию в сфере энергоресурсов?

Применение фискальных инструментов для отражения ущерба окружающей среде в ценах на энергоресурсы не является чем-то очень сложным. По существу это — вопрос основных принципов налогообложения или даже просто здравого смысла. Два главных вопроса касаются надлежащей налоговой *базы* и надлежащей налоговой *ставки*.

Выверенная нацеленность на источник ущерба окружающей среде имеет решающее значение. Это означает, например, обеспечение того, что сборы с различных видов топлива пропорциональны выбросам от этих видов топлива. Таким образом мы установим правильные относительные цены на «грязные», промежуточные и «чистые»

виды топлива — и добьемся надлежащего отражения ущерба окружающей среде в ценах на энергоносители.

В свою очередь, это подталкивает людей к принятию экологически благоприятных решений по всему спектру — например, переводу электростанций на менее загрязняющие виды топлива или установке оборудования для борьбы с выбросами; население сократит автомобильные поездки или перейдет на более энергоэффективные транспортные средства и бытовые приборы.

Применение единого фискального инструмента, нацеленного на конкретный источник ущерба окружающей среде, является действенным и в то же время простым с административной точки зрения. Это лучше, чем использовать разнородные нескоординированные меры политики — например, предписывать некоторым производителям установку определенного очистительного оборудования, требовать от других использовать определенные виды топлива или вознаграждать домашние хозяйства за приобретение определенных транспортных средств.

Вывод состоит в том, что мы можем поощрять те же виды добродетельного поведения за счет применения намного более простого средства — единого фискального инструмента. После того как мы установим правильные цены на *вредные* товары и услуги, нам не надо так беспокоиться о субсидировании *полезных* товаров и услуг — таких как возобновляемые источники энергии.

Когда мы выясним, *что* облагать налогом, следующий логический вопрос заключается в том, *какой величины* будет налог. Ответ, в принципе, тоже довольно очевиден. Приведение ставок налогов в соответствие с размером ущерба окружающей среде обеспечивает автоматический механизм корректировки.

При слишком низком уровне налогов многие желательные для общества изменения в производстве и потреблении энергоресурсов не будут осуществлены, от этого пострадает окружающая среда. При слишком высоком уровне налогов производство энергоресурсов будет сопряжено с чрезмерными издержками, и пострадает экономика.

Поэтому требуется найти непростой, но очень важный компромисс. Для этого директивные органы должны иметь некоторое представление о *величине* ущерба окружающей среде и о том, что это означает для *соответствующих* этому ущербу систем налогообложения энергоресурсов.

Воплощение принципа на практике

Это подводит меня к третьей теме моего выступления — воплощению принципа на практике. Именно в этом, по сути, заключается основной смысл новой книги МВФ —

дать рекомендации для директивных органов по конкретным действиям в целях формирования «правильных цен».

Уникальная особенность этой книги или инструментария в том, что в ней излагается практическая методология для количественной оценки ущерба окружающей среде как в развитых, так и в развивающихся странах. В ней показано, какие целесообразные налоги на энергоресурсы подразумевает этот ущерб, и изложены преимущества реформы экономической политики.

Здесь нужно сделать очевидную, но важную оговорку. С оценкой ущерба окружающей среде связано много противоречий и значительная неопределенность — например, при определении «цены» ущерба от будущего глобального потепления или жизни, спасенных благодаря более чистому воздуху. Можно предложить целый ряд приемлемых значений таких факторов, но не дело МВФ давать рекомендации правительствам о том, какие предположения в этой области им следует использовать.

Вместо этого в этой книге содержится основа для формирования представлений о проблемах — важных факторах, которые определяют экологический ущерб. В ней приводятся оценки уровней налогов, необходимых для учета экологических издержек в ценах на уголь, природный газ, бензин и дизельное топливо, для более чем 150 стран. В ней также предлагается сопутствующий инструмент в форме электронных таблиц (имеется в Интернете), который позволяет рассчитывать последствия применения альтернативных предположений относительно этих факторов.

Поэтому мы видим нашу роль в том, чтобы содействовать информированной дискуссии, делать прозрачными последствия альтернативных предположений для политики и обеспечить контрольный показатель, относительно которого могут оцениваться другие, менее эффективные меры политики, с тем чтобы директивные органы лучше понимали характер компромиссов в принимаемых решениях.

Здесь неуместно начинать техническое обсуждение методов оценки таких концепций, как смертность от загрязнения воздуха или издержки транспортных перегрузок, — для этого вам следует прочесть эту книгу!

Вместо этого позвольте отметить еще лишь один важный аспект — насколько, по-видимому, распространены перекосы в ценах на энергоресурсы, если исходить из нашей оценки.

Возьмем в качестве примера уголь. Это, вероятно, самый «грязный» из всех видов топлива, однако почти ни одна страна не взимает весомых налогов с его использования. Наши исследования указывают на то, что для отражения лишь ущерба от выбросов углерода сборы в достаточных масштабах в среднем составляли бы

примерно две трети от текущей мировой цены на уголь. В странах, где многие люди страдают от загрязнения воздуха, сборы с угля должны быть еще выше — в некоторых случаях в несколько раз выше.

Относительно моторного топлива. С ним связано много издержек — очевидный ущерб от выбросов углерода и загрязнения воздуха, а также издержек от транспортных перегрузок и риска дополнительных дорожно-транспортных происшествий. Если бы все эти издержки отражались в налогах на бензин и дизельное топливо, результатом были бы значительные сборы в развитых и развивающихся странах.

Некоторые страны в этой сфере уже находятся на передовом рубеже. Например, многие страны Европы уже взимают налоги с топлива на уровне, который в целом представляется оправданным с учетом ущерба от использования топлива. В будущем для них важнее найти правильное сочетание традиционных налогов на топливо и более новаторских методов — таких как плата за расстояние поездки в пиковое время на загруженных дорогах для преодоления транспортных перегрузок.

Нам также необходимо обеспечить, чтобы беднейшее и наиболее уязвимое население было защищено. При этом необходимо отдавать себе отчет в том, что сохранение цен на энергоносители на искусственно заниженном уровне бедным не помогает. Вместо этого директивным органам следует сосредоточить усилия на общей справедливости налоговой системы — и обеспечить доступ всего населения к достаточно качественному здравоохранению, образованию и социальным благам.

Дальнейшее продвижение в реформировании цен на энергоресурсы может быть нелегким, но, безусловно, оно себя оправдывает, причем многократно. Оно приносит тройную пользу — спасает жизни, сохраняет планету и сберегает бюджетные средства. Например, по нашим оценкам, эти меры приведут к снижению смертности от использования ископаемых видов топлива на 63 процента, снизят выбросы углерода на 23 процента и повысят доходы бюджета на 2,6 процента ВВП.

Если представить ситуацию в таких параметрах, потребность в безотлагательных действиях становится очевидной. Да, нам необходимо глобальное сотрудничество для преодоления таких глобальных проблем, как изменение климата. В этой связи мы полностью поддерживаем предпринимаемые международные действия по продвижению политики, призванной смягчить воздействие изменения климата. Однако это оказывается трудной задачей, поскольку затраты на такие меры очевидны, и их несут местные сообщества, тогда как выгоды имеют более долгосрочный характер и в большей мере рассредоточены по земному шару.

Но это не должно быть отговоркой для выжидательной позиции на уровне стран. Как мы продемонстрировали, многие меры по защите окружающей среды страны могут

принять самостоятельно, действуя в своих национальных интересах. Если каждый почистит свою территорию, то вся планета будет в гораздо лучшей форме.

Заключение

В этом ключе я хочу завершить выступление. Мы не ждем, что реформа цен на энергоресурсы может быть проведена в одночасье. Она потребует просветительской работы, объясняющей необходимость, более того, неизбежность значительно более высоких цен на топливо, с тем чтобы преодолеть растущие экологические проблемы.

Но, как однажды сказал Нельсон Мандела,— «дело всегда кажется невозможным, пока его не сделаешь». Поэтому давайте его сделаем — на уровне отдельных стран и на мировом уровне. Мы знаем, куда надо идти, и как туда попасть, поэтому давайте отправимся в этот путь.

Я обещаю вам, что МВФ поможет странам двигаться вперед, предоставляя рекомендации по экономической политике и, если страны запросят, техническую помощь. Это наше общее дело.

Благодарю вас за внимание.