

Исполнение «Группой двадцати» обязательств по сокращению топливных субсидий

А.Г. Сахаров

Сахаров Андрей Геннадиевич – м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: andrei.sakharov11@gmail.com

В статье рассматривается исполнение «Группой двадцати» обязательства по поэтапному сокращению и рационализации неэффективных субсидий на производство и потребление ископаемых видов топлива. Анализ проводится на основе докладов и исследований международных организаций, таких как ОЭСР, МЭА, ОПЕК и Всемирный банк. Приводятся различные подходы к оценке эффективности и стоимости субсидий. Анализ результатов заявленной реформы в сфере субсидий на ископаемые виды топлива позволяет сделать вывод о том, что в разных странах этот процесс идет с разной скоростью. По мнению автора, отсутствие общепринятых критериев эффективности топливных субсидий значительно затрудняет исполнение рассматриваемого обязательства «Группой двадцати» в целом.

Предлагаемая Вашему вниманию статья подготовлена в рамках проекта «Повышение эффективности участия России в “Группе двадцати”, “Группе восьми” и БРИКС в соответствии с приоритетами и национальными интересами РФ в сфере глобального управления и подготовка предложений для председательства РФ в “Группе двадцати” в 2013 г.», реализуемого совместно Российским советом по международным делам (РСМД) и Институтом международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2012 г.

Ключевые слова: «Группа двадцати», топливные субсидии, энергетика, энергоэффективность, исполнение обязательств.

Key words: G20, fossil fuel subsidies, energy, energy efficiency, compliance.

Страны «Группы двадцати» впервые приняли обязательство по сокращению субсидий на ископаемое топливо на саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г. Лидеры «двадцатки» договорились «осуществлять в среднесрочной перспективе поэтапное сокращение и рационализацию субсидий, выделяемых на использование неэффективных видов ископаемого топлива, одновременно предоставляя целевую поддержку беднейшим слоям населения», поскольку «неэффективные топливные субсидии поощряют расточительное потребление, снижают уровень нашей энергетической безопасности, препятствуют инвестированию в экологически чистые источники энергии и подрывают усилия по борьбе с угрозой глобального изменения климата» [1].

В контексте формулировки обязательства, принятой лидерами «двадцатки» на саммите в Питтсбурге, важно определить, какие субсидии являются неэффективными и поощряют расточительное потребление ресурсов, т.е. какие субсидии подлежат рационализации и поэтапному сокращению в среднесрочной перспективе.

Во втором совместном докладе, посвященном проблеме постепенного отказа от субсидий на ископаемое топливо, Международное энергетическое агентство (МЭА), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк определяют субсидии в сфере энергетики как действия правительства, направленные

на понижение издержек производства, повышение дохода производителя или понижение потребительской цены энергоресурса [14]. Развернутое определение субсидий в широком смысле приведено в ст. 1 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам ВТО¹. Отсутствие единого определения топливных субсидий значительно затрудняет осуществление планов по многостороннему отказу от мер поддержки производства и потребления различных видов ископаемого топлива.

Субсидии в сфере энергетики могут быть разделены на две основные группы в зависимости от целевого получателя: субсидии на производство и субсидии на потребление. Субсидии производителям энергоресурсов могут приводить к снижению потребительских цен на данный продукт. Такие субсидии косвенным образом являются и механизмом поддержки потребления.

По способу осуществления субсидии могут включать налоговые льготы и вычеты, выделение бюджетных средств, меры торгового регулирования, кредитные схемы, предоставление льготных условий страхования рисков. Данные меры применяются для решения конкретных задач: борьбы с бедностью, обеспечения роста внутреннего спроса на энергоносители, перераспределения доходов от использования недр, поддержки экономического развития и высокого уровня занятости. Эти задачи зачастую имеют стратегический характер с точки зрения экономического и социального развития страны и потому могут рассматриваться как приоритетные.

ОЭСР и Программа ООН по окружающей среде выделяют следующие виды субсидий в сфере энергетики:

- выделение денежных средств;
- льготные условия налогообложения;
- торговые ограничения;
- услуги, предоставляемые государством по ценам ниже рыночных;
- государственное регулирование энергетического сектора [5].

Однако в контексте концепции устойчивого развития, являющейся одним из приоритетных направлений в повестке «двадцатки», субсидии на производство и потребление ископаемого топлива рассматриваются как ограничение. Данные субсидии наносят вред окружающей среде, создавая стимулы для неэффективного использования ресурсов, и нарушают рыночное равновесие. Кроме того, в ряде случаев предоставление субсидий ископаемым видам топлива дает им дополнительное преимущество перед возобновляемыми и экологически чистыми энергоносителями, что негативно сказывается на перспективах долгосрочного устойчивого экономического развития в мире. Топливные субсидии также существенно обременяют государственные бюджеты как развитых, так и развивающихся стран. Сокращение неэффективных бюджетных расходов стало особенно актуальным в условиях глобального финансово-экономического кризиса.

В этой связи особую важность приобретает оценка эффективности субсидий на ископаемое топливо. Данный показатель можно рассматривать с точки зрения влияния субсидий на экономические процессы, экологию и социальную сферу. Кроме того, важно учитывать возможные последствия отмены субсидий для каждой из этих сфер.

В том, что касается экономического аспекта данной проблемы, преобладает точка зрения, согласно которой механизм субсидирования выступает сдерживающим фактором для долгосрочного роста экономики в глобальном масштабе [5]. Согласно данным ОЭСР и МЭА, многосторонний отказ от топливных субсидий окажет позитивное влияние на рост ВВП в большинстве стран мира (кроме ряда ближневосточ-

¹ Официальный сайт Россия и ВТО. URL: <http://www.wto.ru> (дата обращения: 03.07.2012).

ных стран, некоторых стран Восточной Европы и России) в период до 2050 г. В случае же односторонней отмены топливных субсидий положительное влияние на рост ВВП прогнозируется даже для стран – экспортеров энергоресурсов². Таким образом, возрастает значение координации международных усилий в данной сфере, в том числе между странами «Группы двадцати» в рамках принятых обязательств по поэтапному сокращению топливных субсидий.

Важным фактором в оценке экономической эффективности государственной поддержки является точность исполнения заявленной цели субсидии. Зачастую субсидии выступают своего рода дополнительным механизмом перераспределения доходов в государстве. Однако, согласно исследованию независимой группы оценки Всемирного банка, на 40% наиболее бедных граждан в развивающихся странах приходится лишь 15–20% стоимости субсидий на ископаемое топливо [11]. Таким образом, возникает вопрос о целесообразности замены субсидий другими механизмами распределения национального дохода, например, социальными программами. Существует мнение, что в этом случае выделенные средства наиболее эффективным образом найдут своего целевого потребителя [5]. Кроме того, отмена субсидий снимет дополнительную нагрузку с государственного бюджета и позволит высвободить средства для решения других задач.

Экономическую эффективность субсидий можно оценить по двум показателям:

1) *Эффективность перевода денежных средств* (Te) – показатель, вычисляемый как

$$Te = \frac{Itb}{Eg},$$

где Itb – прибыль, полученная целевым получателем субсидии; Eg – общая сумма выделенных правительством средств.

2) *Относительная эффективность* – показатель, принимающий во внимание сравнительную целесообразность выделения средств на выдачу субсидии относительно других возможных вариантов использования этих средств [4].

С точки зрения показателя эффективности субсидии важно также принимать во внимание ее влияние на состояние окружающей среды, ведь именно по причине стремления стран к достижению устойчивого развития и был инициирован процесс реформы субсидий на ископаемое топливо. В этом контексте все субсидии на производство и потребление любых видов ископаемого топлива могут рассматриваться как наносящие вред окружающей среде и, следовательно, могут быть признаны неэффективными.

Существует мнение, что отмена топливных субсидий могла бы стать взаимоприемлемым решением с точки зрения как экономического развития, так и экологии. Эта мера может стать одним из наиболее эффективных и в то же время простых способов сокращения выбросов парниковых газов в глобальном масштабе [5].

Однако, несмотря на очевидные выгоды отмены субсидий на ископаемое топливо в долгосрочной перспективе, данная сфера является очень чувствительной в связи с ее непосредственным влиянием на социальную ситуацию. В особенности это касается развивающихся стран, где, как правило, широко используются субсидии потребителям энергоносителей. Отмена таких механизмов поддержки может вызвать значительный рост цен и, как следствие, рост социальной напряженности и ряд других негативных эффектов. Так, отмена субсидий на потребление газа в беднейших странах может стимулировать использование домохозяйствами других источников энергии, таких как

² OECD Work on Fossil Fuel Subsidies // OECD. 01.12.2011. URL: http://unfccc.int/files/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/application/pdf/2011_oecd_work_on_subsidies.pdf (date of access: 20.04.2012).

древесина, что в итоге приведет к ухудшению экологической обстановки и здоровья населения [5]. Во избежание негативных последствий отмены мер государственной поддержки и возникает необходимость в растягивании этого процесса, делении его на несколько этапов, что нашло отражение в обязательствах «двадцатки».

Одной из проблем, затрудняющих анализ масштабов применения топливных субсидий в мире, является отсутствие единой системы оценки их стоимости. В настоящее время применяются две модели:

- оценка мер поддержки производства и мер поддержки потребления (producer support estimates and consumer support estimates);
- оценка ценовой разницы (price-gap assessments).

Первый подход требует сбора большого массива данных по каждому конкретному механизму, а также данных об объемах производства и потребления энергоресурсов и уровне цен на них. На основе этой информации проводится оценка стоимости каждой субсидии. Эта модель оценки предоставляет подробные данные об имеющихся в стране механизмах поддержки производства и потребления энергоресурсов и позволяет составить представление о характеристиках системы государственной поддержки энергетической отрасли. Среди недостатков модели можно отметить затрудненный доступ к источникам информации, лежащим в ее основе. Этот подход использовался в докладе ОЭСР «Перечень мер бюджетной поддержки и налоговых издержек на ископаемое топливо».

Метод оценки ценовой разницы, используемый МЭА, основывается на различии между ценой, сложившейся в результате применения субсидий, и «базовой», или рыночной ценой, в роли которой может выступать цена на мировом рынке. Данный подход значительно проще первого и не требует обработки большого количества данных. Однако он не предоставляет подробной информации по каждому механизму и не учитывает субсидий, не оказывающих влияния на цену продукта. Кроме того, метод оценки ценовой разницы затруднен тем, что МЭА не располагает полной информацией о внутренних ценах на энергоносители в различных странах, стоимости транспортировки топлива на основные рынки и прочих издержках, что может приводить к неточностям в определении размера субсидий.

На саммите в Питтсбурге министрам финансов и энергетики стран «двадцатки» было поручено подготовить национальные стратегии реализации принятого обязательства с учетом страновых экономических условий и доложить о результатах на встрече в Торонто. Лидеры «Группы двадцати» также обратились к Международному энергетическому агентству, Организации стран-экспортеров нефти, Организации экономического сотрудничества и развития и Всемирному банку с просьбой провести анализ масштабов энергетических субсидий и выступить с предложениями по осуществлению данной инициативы.

На саммите в Торонто в июне 2010 г. 12 стран «двадцатки» представили национальные стратегии внедрения мер поэтапного сокращения и рационализации субсидий, выделяемых на использование неэффективных видов ископаемого топлива (табл. 1). Семь стран (Австралия, Бразилия, Франция, Япония, Саудовская Аравия, Южно-Африканская Республика и Великобритания) заявили, что не имеют подобных субсидий. Из них две страны (Великобритания и Япония) не предоставили никакой информации [12]. Однако и в этих странах ОЭСР и МЭА зафиксировали наличие топливных субсидий.

Исполнению данного обязательства препятствует отсутствие консенсуса относительно определения «неэффективных топливных субсидий» [4]. Существует важное различие в структуре субсидий на ископаемое топливо в развитых и развивающихся

странах. Так, в совместном докладе ОЭСР, МЭА и Всемирного банка отмечается, что субсидии на потребление энергоресурсов характерны преимущественно для развивающихся стран, в то время как субсидии производителям распространены в развитых странах [14]. Различия заметны и в характере представленных на саммите в Торонто национальных стратегий по исполнению рассматриваемого обязательства.

Таблица 1. Национальные стратегии стран «Группы двадцати»

Страна	Стратегия по исполнению обязательства
Канада	Планируется поэтапная отмена налоговых скидок на капитальные расходы для предприятий, работающих на нефтеносных песках в период с 2011 г. по 2015 г. Ранее были отменены другие налоговые льготы на добычу ископаемого топлива
Германия	До конца 2018 г. планируется найти приемлемый с точки зрения общества способ прекращения субсидий на добычу угля
Россия	Планируется исполнение обязательства по поэтапному сокращению и рационализации субсидий на ископаемое топливо в рамках национальной энергетической стратегии – 2030 и долгосрочной концепции социально-экономического развития. Также планируется обратиться к данной проблеме в контексте вступления России в ВТО
Аргентина	Планируется сократить субсидии на использование пропана домашними хозяйствами в связи с расширением доступа к природному газу
Китай	Планируется поэтапное сокращение налоговых льгот на пользование городскими земельными участками для производителей ископаемого топлива
Индия	Планируется разработка стратегии и графика исполнения обязательства по рационализации и поэтапной отмене неэффективных субсидий на ископаемое топливо, основанных на рекомендациях полномочной группы министров
Индонезия	Планируется поэтапная отмена неэффективных субсидий на ископаемое топливо посредством сокращения спроса на ископаемое топливо и постепенного приведения внутренних цен на него в соответствие с мировыми
Италия	Планируется продолжить отмену субсидий ряда теплоэлектростанций и провести на добровольной основе переговоры с частными операторами теплоэлектростанций о сроках прекращения предоставления им субсидий
Республика Корея	Планируется поэтапная отмена субсидий производителями антрацитного и прессованного угля
Мексика	С учетом проводимой политики в сложившихся рыночных условиях отмена субсидий на производство бензина, дизельного топлива и сжиженного газа ожидается в среднесрочной перспективе
Турция	Планируется разработка плана по реструктуризации с целью рационализации неэффективных субсидий производителям каменного угля
США	Планируется принять законодательство по отмене двенадцати налоговых льгот производителям угля, нефти и природного газа

Оценка исполнения обязательства осложняется рядом факторов: отсутствует четкое представление о степени неэффективности тех или иных субсидий, понятие рационализации четко не определено, отсутствуют четкие сроки исполнения обязательства.

Кроме того, национальные стратегии по исполнению рассматриваемого обязательства в ряде случаев, например, у таких стран, как Россия и Индия, не содержат

указания на конкретные виды субсидий, подлежащих поэтапной отмене и рационализации.

Страны, не предоставившие стратегий и графиков исполнения обязательства (Австралия, Бразилия, Франция, Япония, Саудовская Аравия, ЮАР, Великобритания), заявили, что не имеют неэффективных субсидий на производство или потребление ископаемого топлива. Однако у большинства этих стран можно отметить наличие механизмов поддержки добычи или потребления различных видов ископаемого топлива, краткая информация о которых представлена далее. Подготовленный ОЭСР в октябре 2011 г. доклад «Перечень мер бюджетной поддержки и налоговых издержек на ископаемое топливо» представляет отчет о более чем 250 механизмах поддержки производства и использования ископаемого топлива в 24 экономически развитых странах [10].

Информация, представленная в данном докладе, свидетельствует о том, что, несмотря на обязательства, принятые в рамках «Группы двадцати», процесс отказа от субсидий на ископаемое топливо идет недостаточно быстро.

Данные, представленные в табл. 3, основаны на докладе ОЭСР «Перечень мер бюджетной поддержки и налоговых издержек на ископаемое топливо». Данные отражают структуру национальных механизмов поддержки производства и потребления трех видов ископаемого топлива (уголь, природный газ, нефть), а также изменение общей стоимости субсидий по каждой из позиций в 2010 г. по сравнению с 2009 г. Классификация субсидий соответствует классификации, используемой ОЭСР [10]. В табл. 3 увеличение объема субсидий обозначено как *R*, снижение – как *D*, сохранение уровня субсидирования – как *S*, отсутствие данных – Н. д., серым цветом обозначено отсутствие субсидий. Расчет тенденций производился исходя из изменений общей стоимости субсидий по каждому из механизмов.

В докладе рассматриваются лишь страны – члены ОЭСР. По странам «двадцатки», не являющимся членами данной организации, сопоставимых данных на сегодняшний день нет. Однако исследование оценки стоимости субсидий потребителям ископаемого топлива, проведенное МЭА, дает представление об аналогичных процессах в этих странах.

Тенденции к росту субсидий наблюдаются в Австралии, Франции, Турции, Великобритании, США, Саудовской Аравии. Незначительное увеличение субсидирования по нефти и электроэнергии отмечается в Аргентине, Китае, Индонезии. В Индии увеличилось субсидирование по нефти, но снизилось по электроэнергии, в России – снизилось по газу и увеличилось по электроэнергии. Тенденция к снижению отмечается в Канаде, Германии, Японии и Мексике. Увеличение субсидирования в большей степени характерно для двух форм – поддержки потребления и формирования капитала. Несмотря на приоритет «двадцатки» по развитию новых энергоэффективных технологий, рост субсидий на поддержку исследований и разработок отмечается только в США. В этой стране отмечается также рост общей стоимости мер поддержки по большинству из рассматриваемых категорий.

Меры поддержки потребления различных видов ископаемого топлива применяются во всех странах «Группы двадцати». Отчасти это обусловлено социальными обязательствами государств. Механизмы поддержки производителей, применяемые в странах «двадцатки», связаны с задачами экономического и социального характера, стоящими перед правительством. Так, Германия, обладающая значительными запасами угля и имеющая соответствующие обязательства перед работниками шахт, обладает самым широким спектром механизмов поддержки угольного сектора, включая и субсидии на трудовые ресурсы, не применяющиеся, согласно данным ОЭСР, в других странах «двадцатки».

Таблица 2. Динамика топливных субсидий в странах «Группы двадцати» в 2009–2010 гг. [9], млрд долл. США

Страна	Уголь		Нефть		Природный газ		Электроэнергия	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Аргентина	0	0	0,52	0,81	2,7	2,53	2,65	3,16
Бразилия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Китай	3,73	2,01	5,29	7,77	0,37	0	7,13	11,54
Индия	0	0	11,49	16,2	2,72	2,22	6,21	3,87
Индонезия	0	0	8,99	10,15	0	0	3,57	5,79
Россия	0	0	0	0	18,57	16,95	14,4	22,26
Саудовская Аравия	0	0	22,06	30,57	0	0	10,48	12,95
ЮАР	0	0	0,12	0	0	0	2,84	2,12

Ввиду упомянутых выше недостатков существующих методов оценки стоимости топливных субсидий, данные, приведенные в табл. 2 и 3, не могут дать исчерпывающего представления о состоянии дел в рассматриваемой сфере. Так, изменение стоимости субсидий в 2009–2010 гг., отраженное в анализе МЭА (табл. 2), проведенном с использованием метода ценовой разницы, в значительной степени определяется ростом цен на энергоносители на мировых рынках, а не конкретными действиями стран по реализации реформы топливных субсидий. Кроме того, в анализе ОЭСР (табл. 3) отсутствуют данные о мерах поддержки производства и потребления ископаемых видов топлива на субнациональном уровне.

Австралия

Австралия относится к группе стран, не предоставивших данных о конкретных субсидиях на ископаемое топливо, подлежащих рационализации или постепенной отмене. Так, по окончании саммита в Питтсбурге министр финансов Австралии У. Свон заявил: «Мне не кажется, что это касается нас... Эта мера в основном нацелена на некоторые крупные субсидии в других странах мира» [3].

Тем не менее в докладе ОЭСР отмечается наличие в Австралии механизмов поддержки производства и потребления ископаемого топлива, большая часть которого относится к нефтепродуктам [10]. Основным механизмом поддержки в Австралии являются налоговые льготы на топливо, которые по данным за 2010 г. составляли 4,996 млрд австралийских долл. [10] Несмотря на то, что данный механизм позиционируется как направленный на поддержку фермерских хозяйств, лишь 10,5% от общей стоимости субсидии доходит до потребителей. Основная часть субсидии приходится на добывающие и генерирующие мощности – 33% [7]. Таким образом, налоговые льготы являются механизмом поддержки как производства, так и потребления топлива в Австралии.

Бразилия

На саммите в Торонто представители Бразилии заявили об отсутствии неэффективных субсидий на ископаемое топливо в их стране.

Действующие механизмы поддержки ориентированы преимущественно на потребителей в регионах с наиболее тяжелой экономической ситуацией, не имеющих до-

ступа к национальной энергосистеме. В таких регионах электричество вырабатывается с использованием жидкого топлива. Механизм поддержки цен на ископаемое топливо позволяет потребителям иметь доступ к электричеству по тем же ценам, что и в других районах страны. Субсидия, таким образом, носит социальный характер. Тем не менее по мере развития инфраструктуры и расширения электросетей необходимость в подобных субсидиях будет уменьшаться. Планируется, что к 2013 г. общая стоимость мер поддержки в данной отрасли снизится с 1,56 млрд до 400 млн долл. США [8]. Кроме того, доклад ОЭСР о перспективах развития энергетики «World Energy Outlook 2011» отмечает планы бразильского правительства по трехкратному увеличению генерирующих мощностей возобновляемых источников энергии до 2020 г. На данные цели планируется потратить 44,5 млрд долл. США [16].

Франция

На саммите в Торонто Франция не представила национальной стратегии по сокращению неэффективных субсидий на ископаемое топливо. Таким образом, было обозначено, что Франция не имеет неэффективных топливных субсидий. Доклад ОЭСР, тем не менее, отмечает наличие ряда мер поддержки производства и потребления ископаемого топлива в этой стране. Большая часть всей стоимости субсидий приходится на нефтяной сектор. Основной мерой поддержки в этой отрасли является пониженная ставка налога на дизельное топливо. Данная субсидия выгодна прежде всего фермерским и рыболовным хозяйствам [10]. Большая часть субсидий на ископаемое топливо во Франции носит характер мер поддержки потребления энергоносителей.

Япония

На саммите «Группы двадцати» в Торонто Япония не представила национальной стратегии по исполнению рассматриваемого обязательства. Правительство Японии не расценивает ни одну из существующих в стране субсидий на ископаемое топливо как неэффективную. Существующие меры поддержки производства и потребления ископаемого топлива затрагивают преимущественно нефтяной сектор [10].

Саудовская Аравия

Саудовская Аравия не представила национальной стратегии по рационализации и поэтапному сокращению неэффективных субсидий на ископаемое топливо на саммите в Торонто, заявив, что не имеет подобных субсидий. Критерием эффективности, с точки зрения Саудовской Аравии, является экономическая и социальная выгода, получаемая обществом от применения мер поддержки [8].

Несмотря на то, что внутренние цены в этой стране ниже мировых, это отражает ее конкурентное преимущество в добыче нефти. Цены при этом остаются выше производственных издержек.

Южно-Африканская Республика

ЮАР не представила национальной стратегии на саммите «Группы двадцати» в Торонто.

В 2010 г. Национальный энергетический регулятор Южной Африки (NERSA) решил государственной компании Eskom ежегодное 25%-е повышение тарифов на электроэнергию в период с 2010 г. по 2013 г. В то же время реализуется программа по обеспечению доступа беднейших граждан к бесплатной электроэнергии.

Великобритания

Великобритания заявила об отсутствии неэффективных топливных субсидий, не представив национальной стратегии на саммите в Торонто. Тем не менее в докладе ОЭСР отмечается наличие мер государственной поддержки различных видов ископаемого топлива в этой стране. Большая часть мер нацелена на поддержку потребления природного газа. Кроме того, в 2010 г. практически по всем позициям наблюдался рост стоимости субсидий в сравнении с показателями 2009 г. (табл. 2). Пониженная процентная ставка по налогу на добавленную стоимость на энергоносители (Reduced Rate of VAT for Fuel and Power) является основной мерой поддержки британских потребителей угля, природного газа и продуктов нефтепереработки [8].

Аргентина

В соответствии со стратегией исполнения рассматриваемого обязательства, представленной на саммите «двадцатки» в Торонто, Аргентина планирует сократить субсидии домашним хозяйствам на использование пропана в связи с расширением их доступа к использованию природного газа. Исходя из этой задачи осуществляются меры по обеспечению расширенного доступа потребителей к источникам природного газа. В частности, в декабре 2010 г. был одобрен план строительства газопровода из Боливии. В июле 2011 г. трубопровод был введен в строй.

Как отмечается в докладе о перспективах энергетики «World Energy Outlook», в 2011 г. Аргентина замораживала внутреннюю цену на бензин с целью защиты потребителей от колебаний на мировом рынке, что противоречило принятому обязательству [16].

Канада

Согласно национальной стратегии исполнения рассматриваемого обязательства, в Канаде проводится поэтапная отмена налоговых скидок на капитальные расходы для предприятий, работающих на нефтеносных песках. В соответствии с федеральным бюджетом 2011 г., она будет проводиться в период с 2011 г. по 2015 г.

В федеральном бюджете 2012 г. запланирована отмена еще двух мер поддержки производителей: налоговой скидки на инвестиции в сфере энергетики (Atlantic Investment Tax Credit) и налоговой скидки на разведку и разработку минерального сырья (Corporate Mineral Exploration and Development Tax Credit) [2].

Кроме того, в соответствии с планом экономического развития 2012 г. намечено увеличение налоговой поддержки производителей экологически чистых энергоносителей, например, биотоплива, а также поощрение более эффективного использования ресурсов [2].

Однако, несмотря на то, что планы поэтапного сокращения субсидий на ископаемое топливо реализуются, в Канаде по-прежнему сохраняется ряд мер поддержки производства и потребления данных видов сырья, большая часть которых ориентирована на нефтяной сектор.

Китай

Правительство Китая, в соответствии с национальной стратегией исполнения рассматриваемого обязательства, планирует поэтапное сокращение налоговых льгот на пользование городскими земельными участками для производителей ископаемого топлива. Цены на уголь и многие продукты нефтепереработки в Китае на данный момент в целом соответствуют мировым. Цены на природный газ, однако, по-прежнему регулируются [14].

В мае 2010 г. было объявлено о 25%-м увеличении базисной цены на природный газ, добываемый на прибрежных месторождениях. Планируется, что эта мера заставит потребителей более эффективно расходовать данный ресурс, а также стимулирует инвестиции китайских нефтяных компаний в различные энергетические проекты в Китае [14].

Кроме того, правительство Китая выступило с предложением ввести прогрессивную шкалу цен на электроэнергию, которая подразумевает увеличение цены по мере роста потребления [14].

Германия

Субсидии на добычу каменного угля занимают центральное место среди мер поддержки производства и потребления ископаемых видов топлива в Германии. Еще в 2007 г. было принято решение о поэтапной отмене субсидий в данной отрасли до 2018 г. Производимый в Германии каменный уголь стоит дороже импортируемого, поэтому добыча данного ресурса в стране на сегодняшний день экономически неэффективна. Субсидии в отрасли носят социальный характер. С этим, в частности, связан и значительный срок, отведенный для завершения реформы. Кроме того, в указанный период часть субсидий будет направлена на закрытие шахт.

Планы поэтапной отмены субсидий на добычу каменного угля включены в национальную стратегию, представленную Германией на саммите «Группы двадцати» в Торонто. Данные, представленные в докладе ОЭСР, свидетельствуют о том, что в период с 2008 г. по 2010 г. общая стоимость субсидий угольной отрасли в целом и на добычу каменного угля сокращалась [10].

Индия

Индия переживает активную фазу реформы механизмов ценообразования и налогообложения в энергетической отрасли. Так, в июне 2010 г. федеральное правительство объявило о переходе цен на бензин на рыночную основу, а также о планах введения аналогичных мер в отношении дизельного топлива. Кроме того, были повышены цены на дизельное топливо, сжиженный газ и керосин.

В середине 2010 г. началась реформа ценообразования на природный газ, позволившая государственным компаниям Oil & Natural Gas Corp и Oil India Ltd. продавать газ с новых месторождений по рыночным ценам. В то же время правительство более чем вдвое повысило и уровень цен на газ, определяемый в соответствии с национальным режимом регулирования [14]. Субсидии на керосин и газ для домохозяйств планируются заменить прямыми выплатами наиболее бедным гражданам [16].

В июне 2010 г. индийская государственная угольная компания Coal India Ltd. заявила о переходе на рыночный механизм ценообразования на свою продукцию. С учетом того, что более 80% электроэнергии в Индии вырабатывается с использованием угля, данный шаг оказал существенное влияние на цену на электроэнергию в стране [14].

Индонезия

В 2010 г. индонезийское правительство объявило о планах полного отказа от энергетических субсидий к 2014 г. В соответствии с этим планом, разница между внутренними и мировыми ценами на энергоносители будет снижаться постепенно, чтобы снизить негативный эффект для малообеспеченных слоев населения.

Доля энергетических субсидий в структуре государственных расходов постепенно снижается. В 2008 г. этот показатель составлял 19%, в 2010 г. — 13%, а в 2011 г. — 11% [14].

В июне 2010 г. были повышены тарифы на электроэнергию, что позволило правительству снизить общую стоимость субсидий и увеличило доходы генерирующих компаний [14].

Италия

В связи с тем, что Италия импортирует большую часть потребляемых энергоресурсов, меры поддержки производства в этой стране отсутствуют. Среди мер поддержки энергетической отрасли преобладают субсидии на потребление продуктов нефтяной промышленности. Целевыми получателями данных субсидий являются сельское хозяйство и транспорт, а также жители неблагополучных районов.

В январе 2011 г. был представлен план стратегического развития итальянской энергетической отрасли на 2011–2013 гг., среди целей которого можно отметить повышение энергоэффективности³. Следующим шагом в этой связи стало введение 9 сентября 2011 г. новой схемы поддержки производства электричества и тепловой энергии. Данные субсидии будут выделяться предприятиям исходя из объемов сэкономленной ими энергии⁴.

Республика Корея

О планах по сокращению субсидий на производство прессованного угля в Корее было объявлено в 2007 г. Так, государственная поддержка данной отрасли уменьшилась с 277,5 млрд корейских вон в 2009 г. до 186,5 млрд в 2010 г. 8 марта 2011 г. была опубликована долгосрочная стратегия развития угольной промышленности, в которой определены сроки поэтапного сокращения добычи угля в Корее. К 2015 г. планируется сократить добычу с 210 млн тонн (показатель 2010 г.) до 200 млн тонн, а затем, к 2020 г., — до 150 млн тонн. Данная мера создает предпосылки для снижения субсидий. В то же время основную часть общей стоимости субсидий на ископаемое топливо в Корее составляют меры поддержки нефтяной отрасли. Главными мерами в данной сфере являются налоговые льготы на топливо для сельскохозяйственных и рыболовецких предприятий [10].

Мексика

Политика мексиканского правительства по поэтапному сокращению топливных субсидий соответствует обязательствам, принятым страной в рамках участия в питтсбургском саммите «Группы двадцати». С декабря 2009 г., согласно программе развития энергетического сектора Мексики, отмечается ежемесячный рост цен на бензин, дизельное топливо и сжиженный газ. Повышение цен сопровождается выделением целевой помощи малообеспеченным слоям населения, наиболее затронутым повышением цен на энергоносители [14].

Одной из целей мексиканской программы развития энергетического сектора в период с 2007 г. по 2012 г., является развитие возобновляемых источников энергии и сни-

³ Energy: the Strategic Plan was Approved. Seven Guidelines were Adopted for the Period 2011–2013 // The Official Website of the Regulatory Authority for Electricity and Gas of Italy. 10.01.2011. URL: http://www.autorita.energia.it/it/inglese/press_releases/11/110110.htm (date of access: 20.04.2012).

⁴ Energia: Al Via Incentivi Per La Cogenerazione Ad Alto Rendimento // LavoriPubblici.it. 09.09.2011. URL: http://www.lavoripubblici.it/news/2011/09/energia/energia-al-via-incentivi-per-la-cogenerazione-ad-alto-rendimento_8738.html (date of access: 20.04.2012).

жение потребления ископаемых видов топлива [6]. В соответствии с данной программой осуществляется снижение субсидий производителям автомобильного топлива.

Россия

На саммите в Торонто была представлена национальная стратегия, в соответствии с которой рационализацию и поэтапное сокращение субсидий на ископаемое топливо планируется проводить в рамках национальной Энергетической стратегии на период до 2030 г. и Концепции долгосрочного социально-экономического развития.

Достижение паритета внутренней и мировой цен на энергоносители запланировано на 2014–2015 гг. [14]

По данным МЭА, по состоянию на 2010 г. в России сохраняются субсидии на потребление природного газа, оценивающиеся в 16,95 млрд долл. США⁵. По этому показателю отмечается сокращение в сравнении с 2009 г., когда общая сумма субсидий потребителям природного газа составила 18,57 млрд долл. США⁶.

В то же время субсидии на потребление электроэнергии за тот же период увеличились с 14,4 млрд до 22,26 млрд долл. США⁷.

Турция

В соответствии с национальной стратегией исполнения рассматриваемого обязательства, Турция планирует рационализировать субсидии производителям каменного угля. Данная субсидия предназначена государственной компании по добыче каменного угля (ТТК). Добыча угля в регионе, в связи с его геологическими особенностями, требует большого количества трудовых ресурсов. В связи с этим расходы на заработную плату при существующем уровне цен на продукцию предприятия не окупаются. Субсидия осуществляется путем прямых дотаций из государственного бюджета. Стратегия Турции заключается в разработке плана реструктуризации предприятия. Тем не менее в 2009–2010 гг. стоимость субсидии оставалась неизменной [10].

США

В национальной стратегии поэтапного сокращения топливных субсидий США представили план по отмене 12 мер поддержки производителей различных видов ископаемого топлива в рамках принятия Конгрессом США закона о государственном бюджете на 2011 г. В соответствии с принятым на 2011 г. бюджетом, субсидии энергетической отрасли в США сократятся на 40 млрд долл. США в течение последующих 10 лет [15].

В то же время в США сохраняется значительный объем субсидий на ископаемое топливо. Меры поддержки примерно поровну распределены между производителями и потребителями. По многим позициям в 2009–2010 гг. общая стоимость субсидий увеличилась (табл. 3).

* * *

Анализ данных по странам «Группы двадцати» позволяет сформулировать несколько выводов относительно исполнения ими обязательства по рационализации и поэтапному сокращению субсидий на ископаемое топливо.

⁵ Fuel Consumption Subsidy Rates as a Proportion of the Full Cost of Supply // IEA. 2011. URL: <http://www.iea.org/subsidy/index.html> (date of access: 20.04.2012).

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Таблица 3. Топливные субсидии в странах «Группы двадцати», 2009–2010 гг.

Ресурс	Целевой потребитель	Механизм	Австралия	Канада	Франция	Германия	Италия	Япония	Корея	Мексика	Турция	Велико- британия	США	
Уголь	Поддержка производства	Поддержка на единицу прибыли				Н. д.			S		S		R	
		Поддержка доходов			Н. д.	D			Н. д.				Н. д.	
	Поддержка формирования капитала	Поддержка формирования капитала		R	R	Н. д.				S				R
		Поддержка землепользования			Н. д.		S							D
		Поддержка промежуточных затрат				S				S				
		Поддержка трудовых ресурсов				Н. д.								
		Поддержка исследований и разработок												
Поддержка потребления			R	S	D			S		S	R	R		
Нефть	Поддержка энергетической отрасли в целом	Поддержка на единицу прибыли	D		Н. д.	D			S			S	R	
		Поддержка на единицу доходов	D										R	R
	Поддержка формирования капитала	Поддержка формирования капитала	R	R		D								R
		Поддержка землепользования		D										
		Поддержка промежуточных затрат			S	S			D			Н. д.		
		Поддержка трудовых ресурсов												
		Поддержка исследований и разработок							D					R
Поддержка потребления		R	R	D	R	Н. д.		S	D	R	R	S		
Природный газ	Поддержка энергетической отрасли в целом	Поддержка на единицу прибыли	Н. д.	S				D	S				D	
		Поддержка доходов	Н. д.		D							R	R	
	Поддержка формирования капитала	Поддержка формирования капитала	R	R					D					R
		Поддержка землепользования		D										D
		Поддержка промежуточных затрат			S	S						Н. д.		
		Поддержка трудовых ресурсов												
		Поддержка исследований и разработок												
Поддержка потребления		R	D	R	R	Н. д.						R		
Общая тенденция	Поддержка энергетической отрасли в целом		R	D	R	D	Н. д.	D	S	D	R	R	R	
	Общая тенденция		R	D	R	D	Н. д.	D	S	D	R	R	R	

Отсутствие единого определения топливных субсидий и общего критерия их эффективности не позволяет четко сформулировать, какие меры поддержки подлежат рационализации и отмене.

Отсутствие единой базы данных, охватывающей все страны «двадцатки» и все меры по ключевым секторам энергетической отрасли, лишает возможности сопоставить и проанализировать эффективность исполнения странами принятого обязательства.

Во многих странах толчком к отмене субсидий стало не решение лидеров «Группы двадцати», а внутренние причины, такие как экономическая необходимость сокращения государственных расходов или выход энергетических предприятий на достаточный для функционирования в рыночных условиях уровень развития. Решения о сокращении субсидий зачастую интегрированы в долгосрочные программы развития, принятые до саммита в Питтсбурге. Несмотря на это, во многих странах процесс рационализации и сокращения топливных субсидий далек от завершения. Причины этого также индивидуальны для каждой из стран.

Решение «Группы двадцати» о поэтапном сокращении и рационализации субсидий на ископаемое топливо было отмечено как существенный шаг мирового сообщества на пути к устойчивому развитию и «зеленой» экономике. Однако отчасти данное обязательство отражало уже существовавшую в ряде стран тенденцию к сокращению поддержки энергетической отрасли.

Несмотря на то что семь стран «двадцатки» заявили об отсутствии неэффективных топливных субсидий, данные ОЭСР и МЭА показывают наличие механизмов поддержки производства и потребления энергоресурсов и в этих странах. Более того, по многим из этих мер в 2009–2010 гг., т.е. в первый год после принятия питтсбургских обязательств, наблюдался рост общей стоимости.

Согласно точке зрения, представленной в докладе «World Energy Outlook 2011» по перспективам развития энергетики ОЭСР и МЭА, многие из стран «Группы двадцати» сохраняют неэффективные топливные субсидии, поощряющие расточительное использование природных ресурсов. Многие из этих мер, как отмечается в докладе, не были отмечены странами «двадцатки» как подлежащие реформированию [16]. Таким образом, задачи определения и идентификации существующих неэффективных субсидий на ископаемое топливо по-прежнему актуальны для повестки «Группы двадцати».

Литература

1. Питтсбургский саммит – заявление глав государств «Группы двадцати». Питтсбург, 2009. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/300 (дата обращения: 10.04.2012).
2. Canada's Economic Action Plan 2012 // Government of Canada. 2012. Ottawa. URL: <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-eng.pdf> (date of access: 24.04.2012).
3. Davies A. End to Fossil Fuel Subsidy won't Affect Australia // The Canberra Times. 28.09.2009. URL: <http://www.canberratimes.com.au/environment/end-to-fossil-fuel-subsidy-wont-affect-australia-20090927-g7qp.html> (date of access: 21.04.2012).
4. Defining Fossil Fuel Subsidies for the G20: Which Approach is the Best? Geneva: GSI, IISD. 2010. URL: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb5_defining.pdf (date of access: 21.04.2012).
5. Ellis J. The Effects of Fossil Fuel Subsidy Reform: A Review of Modeling and Empirical Studies. Geneva: GSI, IISD. 2010. URL: http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/effects_ffs.pdf (date of access: 21.04.2012).

6. Energy Sector Program 2007–2012. Mexico: Secretariat of Energy and Technology Development Planning. 2007. URL: http://www.energia.gob.mx/webSener/portal/programa_sectoriadal_de_energia_2007-2012.html (date of access: 25.04.2012).
7. G20 and Fossil Fuel Subsidies // Australian Conservation Foundation. 2010. URL: http://www.acfonline.org.au/sites/default/files/resources/G20_fossil_fuel_subsidies_25-6-10.pdf (date of access: 21.04.2012).
8. G20 Initiative on Rationalizing and Phasing Out Inefficient Fossil Fuel Subsidies. Annex. Paris: OECD, IEA. 2010. URL: http://www.eenews.net/assets/2010/06/28/document_cw_03.pdf (date of access: 20.04.2012).
9. IEA Estimates of Fuel Consumption Subsidies // IEA. 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/46/48802785.pdf> (date of access: 25.04.2012).
10. Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels. Paris: OECD, 2011. URL: http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34183_48813609_1_1_1_1,00.html (date of access: 20.04.2012).
11. Joint Report by IEA, OPEC, OECD and World Bank on Fossil Fuel and Other Energy Subsidies: An Update on G20 Pittsburg and Toronto Commitments. Paris: OECD, IEA, OPEC, World Bank. 2011. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/18/49006998.pdf> (date of access: 21.04.2012).
12. Koplou D., Kretzmann S. G20 Fossil Fuel Subsidy Phase Out. A Review of Current Gaps and Needed Changes to Achieve Success. Earth Track. Inc // Oil Change International. 2010. URL: http://www.earthtrack.net/files/uploaded_files/OCI.ET_.G20FF.FINAL_.pdf (date of access: 21.04.2012).
13. Long-Term Coal Industry Plan ('11~'15) // Ministry of Knowledge Economy. Seoul. 8.03.2011. URL: <http://www.kocoal.or.kr/board/download.php?table=1004&number=1211> (date of access: 31.03.2011).
14. The Scope of Fossil Fuel Subsidies in 2009 and a Roadmap for Phasing out Fossil Fuel Subsidies. Paris: OECD, World Bank, IEA, 2010. URL: http://www.iea.org/weo/docs/second_joint_report.pdf (date of access: 21.04.2012).
15. White House Budget Proposal Gives Ax to Fossil Fuel Tax Breaks, Some Interior Programs // New York Times. 01.02.2010. URL: <http://www.nytimes.com/gwire/2010/02/01/01greenwire-white-house-budget-proposal-gives-ax-to-fossil-76861.html> (date of access: 25.04.2012).
16. World Energy Outlook 2011. Paris: IEA, 2011.