И. Герасимчук, А. Басси, К. Домингез Ордонез, А. Дукас, Л. Мерилл и Ш. Уитли. Зомби-энергетика: экологические выгоды устранения топливных субсидий. Доклад Международного института устойчивого развития. Февраль, 2017 г.[1]

Вопросы сокращения и ликвидации субсидий на ископаемое топливо занимают одно из центральных мест в международной повестке дня в области энергетики и борьбы с изменением климата. Существует множество подходов как к определению самих топливных субсидий, так и к оценке их вклада в процессы антропогенного воздействия на окружающую среду. Экологический аспект данной проблематики приобретает особую актуальность в связи с задачами, поставленными в рамках Парижского соглашения. Немаловажную роль играют и экономические последствия субсидирования с точки зрения создания искусственных стимулов для развития традиционных секторов энергетики, несправедливого распределения выгод от освоения природных ресурсов среди населения, а также дополнительной нагрузки на государственный бюджет.

Многие из этих проблем затрагиваются в докладе «Зомби-энергетика: экологические выгоды устранения топливных субсидий», подготовленном по результатам совместного исследования Международного института устойчивого развития (International Institute for Sustainable Development), Глобальной инициативы по субсидиям (Global Subsidies Initiative) и Института развития зарубежных стран (Overseas Development Institute). В фокусе данной работы находятся преимущественно экологические аспекты проблематики топливных субсидий. В частности, были рассмотрены роль субсидий на ископаемое топливо в процессе изменения климата и потенциальные выгоды от их ликвидации с точки зрения сокращений выбросов парниковых газов.

В первой части доклада авторы разъясняют механизмы влияния топливных субсидий на состояние окружающей среды. Согласно приводимой статистике, в 2013–2014 гг. расходы стран «Группы двадцати» на поддержку производства ископаемых энергоносителей составили около 70 млрд долл. США. Подобная практика государственной поддержки традиционной энергетики имеет несколько важных экономических и экологических последствий. Во-первых, происходит искажение рыночного равновесия – искусственно занижаются издержки производителей нефти, природного газа и угля, что, в свою очередь, влечет за собой снижение цен и повышение потребления и, как следствие, выбросов парниковых газов. Во-вторых, поощряется разработка месторождений, которые были бы нерентабельными при отсутствии государственной помощи. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC), на которые ссылаются авторы доклада, для достижения целей по удержанию средней глобальной температуры на уровне не более 2 °C выше доиндустриальных показателей, поставленных в том числе в рамках Парижского соглашения, необходимо обеспечить неприкосновенность 75% доказанных запасов ископаемого топлива. Наконец, в-третьих, подобная политика ведет к укреплению зависимости моделей развития от традиционных видов топлива и стимулированию инвестиций в данную отрасль.

---

[1] Gerasimchuk I., Bassi A., Dominguez Ordonez C., Doukas A., Merrill L., Whitley S. Zombie Energy: Climate Benefits of Ending Subsidies to Fossil fuel Production. Working paper, February 2017. International Institute for Sustainable Development. Режим доступа: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/zombie-energy-climate-benefits-ending-subsidies-fossil-fuel-production.pdf (дата обращения: 18.06.2017).

Пути воздействия субсидий на инвестиционные решения в области производства ископаемого топлива подробно рассматриваются во второй части доклада. В качестве основы анализа в данной области авторы останавливаются на процессах принятия решений на уровне разработки инвестиционных проектов крупными энергетическими компаниями. Помимо соображений экономической целесообразности такие предприятия руководствуются мотивами стратегического характера, включая занятие преимущественного положения на новом рынке, оптимизацию издержек в рамках производственных цепочек, приобретение новых технологий. Переговоры с национальными правительствами относительно предоставления субсидий в той или иной форме под осуществление конкретных проектов являются значительным фактором принятия инвестиционных решений. Авторы доклада утверждают, что с учетом дисконтирования на 1 долл. субсидий на стадии планирования приходится от 2,5 до 3 долл. поддержки на стадии реализации проекта и начала добычи.

Отмечается также, что, несмотря на наличие доступа к подробной технической информации и ее использование при моделировании, такие компании зачастую допускают серьезные просчеты, касающиеся превышения проектных расходов и задержек графика строительных работ. В данном случае тезис авторов о том, что государственные субсидии поощряют разработку месторождений, которые в отсутствие таковой являлись бы нерентабельными, сохраняет свою актуальность. Доклад, в частности, обращает внимание на два крупномасштабных проекта в российской Арктике – «Приразломное» и «Ямал СПГ». Первый проект сохраняет рентабельность и без государственной поддержки, в то время как прибыльность второго в значительной мере зависит от налоговых льгот (освобождение от НДПИ, экспортных пошлин, снижение ставки налога на прибыль).

В третьей части описываются основные характеристики модели анализа последствий ликвидации топливных субсидий. Основной исследовательской проблемой в этой связи стало определение объема выбросов, которые удастся сократить в случае отмены субсидий, а также объема избыточного производства ископаемого топлива. В основу предлагаемой модели легли существующие данные о топливных субсидиях стран «Группы двадцати». Учитывались следующие параметры: характеристики субсидий (величина, цель, субсидируемый вид топлива, издержки); характеристики проектов, под реализацию которых выделяются субсидии (включая рентабельность); прочие факторы, влияющие на деловую среду, включая цены на сырье.

Наконец, четвертая часть доклада содержит результаты моделирования. Авторы отмечают многоступенчатый характер потенциальных эффектов ликвидации топливных субсидий. Непосредственными итогами подобного шага станут: повышение издержек производства ископаемых энергоносителей, сокращение предложения, повышение цен, сокращение потребления и выбросов парниковых газов. В то же время эффекты второго порядка, формирующиеся под воздействием рыночных сил, компенсируют эти процессы, в результате чего предложение, цены, потребление и уровень выбросов придут к некоему равновесному состоянию. По мнению авторов доклада, эта точка равновесия будет находиться ниже наличествующей на сегодняшний день в условиях применения топливных субсидий. Существенную роль в данном процессе играет и зависимость выбросов парниковых газов от уровня цен на энергоносители. Авторы показывают, что фиксация нефтяных цен на уровне 50 долл. США за баррель приводит к сокращению выбросов CO_2 на 175 Гт в период 2017–2050 гг.

Согласно выводам авторов, основанным на результатах симуляции, в случае гипотетической отмены топливных субсидий в 2017 г. разработка значительной части разве-

данных запасов нефти, природного газа и угля станет экономически нецелесообразной как минимум до 2050 г. В наибольшей степени будет затронуто производство нефти, так как, во-первых, в настоящее время именно на производство этого вида сырья направлена большая часть субсидий, и, во-вторых, для нефти наблюдается более крутая кривая зависимости изменения издержек от объема производства в связи с относительно малым объемом легко извлекаемых запасов.

Авторы также приходят к интересным выводам с точки зрения климатических последствий использования топливных субсидий. Отмечается, что в отсутствие субсидий на производство и потребление ископаемого топлива выбросы углекислого газа в атмосферу в период с 1980 по 2010 г. были бы на 20,7% ниже. Также отмечается синергетический эффект отмены всего комплекса субсидий (затрагивающих все виды топлива), поскольку в противном случае в структуре энергопотребления вероятна замена одного вида топлива другим.

Проведенная авторами работа также закладывает основы для дальнейших исследований по различным направлениям тематики топливных субсидий. В частности, авторы отмечают необходимость более детального анализа климатических последствий отмены субсидий, разработки консолидированной базы данных о мерах субсидирования, используемых в различных государствах, разработки новых моделей учета мер поддержки электрогенерации с использованием ископаемого топлива.

Особое место в данном и аналогичных исследованиях занимает проблема исходных данных. Авторы доклада признают, что недостаточная точность измерений с использованием предлагаемой модели во многом обусловлена неполнотой имеющейся информации о топливных субсидиях. Важную роль в этой связи играют усилия «Группы двадцати», которой, хоть и не без определенных проблем, все же удалось запустить механизм самоотчетности в данной сфере. Кроме того, в целях дальнейшего развития модели учета последствий отмены субсидий авторы планируют расширить спектр затрагиваемых моделью аспектов, включив в анализ смежные области, способные оказать опосредованное влияние на формирование рыночного равновесия в отсутствие субсидий.

Несмотря на некоторые недостатки предлагаемой модели, имеющие объективный характер, полученные результаты, по мнению авторов, говорят о целесообразности рассмотрения поэтапной отмены субсидий на производство ископаемого топлива в качестве одной из наиболее действенных мер борьбы с изменением климата. Так, утверждается, что подобный шаг приведет к сокращению выбросов парниковых газов на 37 Гт в период до 2050 г, что эквивалентно 4% от сокращения, требуемого для достижения цели Парижского соглашения по удержанию среднемировой температуры на уровне не выше 1,5 °C (6% для цели в 2 °C).

А.Г. Сахаров,
научный сотрудник Центра исследований международных институтов,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru