



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

CEP/2003/14/Add.2  
CEP/AC.11/2003/9/Add.2  
17 December 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**  
(Специальная сессия, Женева, 18-19 февраля 2003 года)

**Специальная подготовительная рабочая группа  
старших должностных лиц**  
по процессу "Окружающая среда для Европы"  
(Пятая сессия, Женева, 19-21 февраля 2003 года)  
(Пункт 7 совместной предварительной повестки дня)

**КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ  
НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ**

Добавление 2

**ЧАСТЬ 2: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
СИСТЕМЫ СУБСИДИЙ НА ЭНЕРГИЮ**

**1. Определения и сфера охвата**

Общепринятого определения субсидии на энергию не существует, и это затрудняет задачу предметного обсуждения вопросов, касающихся системы субсидий и ее реформирования. Наиболее узкое определение - это сумма, непосредственно выплачиваемая государством производителю или потребителю. Но это лишь один способ, которым государство может стимулировать производство или использование того или

иного конкретного вида топлива или энергии. В более широких определениях предпринимаются попытки охватить и другие формы государственного вмешательства, которые могут прямо или косвенно влиять на цены или затраты.

Для целей настоящих руководящих принципов субсидия на энергию определяется как любая мера, предпринимаемая государством, которая затрагивает в первую очередь энергетическую отрасль и ведет к снижению стоимости производства энергии, увеличению объема средств, получаемых производителями энергии, или снижению цены, уплачиваемой ее потребителями. За базовый уровень принимаются рыночные цены и затраты. Это значит, что любая мера, принимаемая государством, которая направлена на исправление рыночного сбоя посредством снижения цен или затрат на энергию в целях интернализации внешних экологических или социальных выгод (т.е. позитивных внешних факторов), представляет собой субсидию.

Приведенное выше определение охватывает широкий спектр мер государственного вмешательства в энергетическую отрасль, но не включает государственные стратегии и меры, не имеющие отношения к энергетике, которые тем не менее без какого-либо изначального умысла могут косвенно привести к снижению цен на энергию. Меры государственного регулирования, касающиеся в первую очередь транспортного сектора, могут, например, оказывать серьезное влияние на стоимость энергоснабжения и цены в этой области.

Существует множество различных видов субсидий на энергию. Наиболее широко распространены следующие виды вмешательства, которые могут служить источником субсидий для производителей или потребителей:

- прямое финансовое вмешательство, в том числе:
  - трансферты, дотации, преференциальные ссуды и страхование ответственности;
  - налоговые инструменты, включая лицензионные платежи, налоги, сборы, пошлины, учет наличия кредитов, налоговые скидки за ускоренную амортизацию и возможность использования трансфертных цен;
- косвенное административное вмешательство, такое, как:
  - инструменты торговли, включая квоты, технические ограничения и эмбарго;

- предоставление услуг, связанных с энергией, непосредственно государством по сниженной стоимости. Это включает прямое финансирование энергетической инфраструктуры и выполнение функций обслуживания государственными учреждениями, а также освобождение от оплаты счетов, в результате чего энергоснабжение оказывается фактически бесплатным для потребителя;
- меры нормативного регулирования, такие, как регламентирование цен, гарантии наличия спроса, обязательные ставки для определенных видов энергетических технологий, ограничения доступа на рынок, природоохранные нормы, технические стандарты, лицензирование и сертификация;
- исследования и разработки в сфере энергетики, финансируемые из средств государственного бюджета.

Меры вмешательства, перечисленные выше, подразделяются на две категории в зависимости от того, какое - прямое или косвенное - воздействие они оказывают на цены или затраты. Субсидии можно классифицировать и иным образом - например, в зависимости от того, является субсидия бюджетной или внебюджетной, или по тому, кому она непосредственно достается - производителям или потребителям. Субсидия для производителей как мера государственного вмешательства, которая имеет следствием снижение стоимости производства, как правило, приводит бы к снижению цены для конечного потребителя, поскольку она стимулирует производителей к увеличению объема производства. Субсидия для потребителей - это мера государственного вмешательства, которая непосредственно снижает цену топлива или энергоснабжения для потребителей. Субсидия для потребителей может также иметь форму перекрестной субсидии, когда цена, лежащая ниже уровня затрат, которая установлена для одной категории потребителей, компенсируется ценой, превышающей этот уровень, для другой их категории.

При рассмотрении вопроса о субсидиях и их реформе необходимо учитывать налоги, поскольку они отчасти компенсируют влияние субсидий на цены. Во многих случаях субсидии на энергию даже перекрываются специальными налогами и пошлинами (помимо стандартных налогов с оборота или налогов на добавленную стоимость, распространяющихся на все товары и услуги), которые повышают окончательную цену конечного потребления до уровней, превышающих свободные рыночные цены. В условиях конкуренции дифференцированные ставки налогообложения - так же, как и субсидии - могут поставить один вид топлива или энергии в более или менее выгодное положение по сравнению с другими. На практике реальное значение имеет совокупное

или чистое воздействие всех субсидий и налогов на абсолютный уровень цен и затрат, а также конкурентоспособность каждого вида топлива или технологии.

## 2. Цели и подход

Оказывая влияние на уровень затрат и/или цен, субсидии уже в силу своего характера вызывают комплексные изменения в структуре распределения экономических ресурсов. Эти изменения неизбежно влекут за собой экономические, социальные и экологические последствия. Однако во многих случаях субсидии являются контрпродуктивными, поскольку издержки вызываемых ими перекосов перевешивают создаваемые ими выгоды. Негативное влияние субсидий в энергетической отрасли может проявляться следующим образом.

- Субсидии зачастую ведут к увеличению объема потребления и отходов, что усиливает негативное воздействие энергопотребления на окружающую среду. Снижая цену на тот или иной конкретный вид топлива или стоимость его потребления, субсидия будет стимулировать использование этого топлива и приводить к усилению загрязнения воздуха и увеличению объема выбросов парниковых газов. Обеспечение эффективного использования энергии и устранение прямых потерь, связанных с заниженностью цен или даже бесплатным использованием энергии (в случае неизмеряемого потребления или неоплаты счетов), является широко распространенной проблемой в некоторых странах с переходной экономикой. Увеличение объема производства ископаемых видов топлива также может наносить непосредственный ущерб окружающей среде путем загрязнения источников водоснабжения и ухудшения ландшафта. Государственное финансирование исследований и разработок, связанных с добычей и освоением ископаемых видов топлива, которое является одной из форм субсидирования энергетики, может в конечном счете привести к увеличению потребления, но может иметь и позитивные последствия для окружающей среды, если в долгосрочной перспективе оно стимулирует использование более эффективных и экологичных технологий.
- Субсидии могут ложиться тяжелым бременем на государственный бюджет, ухудшать состояние платежного баланса и ограничивать возможности экономического роста. Объем финансовых расходов может существенно увеличиваться в связи с необходимостью наличия громоздкого административного механизма для распределения субсидий среди целевых бенефициаров и предотвращения злоупотреблений.

- Субсидирование ископаемых видов топлива подрывает конкурентоспособность возобновляемых источников энергии и инвестиций в повышение энергоэффективности.
- В той мере, в какой инвестиции снижают прибыль на инвестированный капитал и сокращают движение ликвидности, они могут подрывать частные и государственные инвестиции в энергетическую отрасль. В результате этого они могут препятствовать расширению энергоснабжения, а также развитию более экологичных энергетических технологий.
- Они в конечном итоге не всегда помогают людям, которые больше всего нуждаются в них. Субсидии зачастую приносят пользу в основном энергетическим компаниям, поставщикам оборудования и более обеспеченным домохозяйствам, которые потребляют больше субсидируемого топлива и имеют лучший доступ к нему. Что же касается затрат, то они распределяются среди всего населения, включая малоимущих. Субсидии стимулируют также обман и коррупцию.

Поэтому главная цель реформы системы субсидий должна состоять в сокращении негативных последствий до минимального уровня и в максимальном увеличении выгод. Для этого нужно будет изменить механизм субсидирования и/или сократить общий объем субсидий. Полная отмена субсидий является оправданной в тех случаях, когда они явно влекут за собой негативные последствия для окружающей среды или препятствуют экономическому развитию и торговле и сулят лишь минимальные социальные или локальные экономические выгоды в долгосрочной перспективе.

Оправданность субсидирования любой экономической деятельности можно в принципе логически обосновать при помощи теоретических аргументов, касающихся сбоев или несовершенств рынка, которые приводят к экономически неоптимальным результатам. Субсидия может быть оправданной в том случае, если создаваемая ею чистая выгода в плане повышения общественного благосостояния или улучшения состояния окружающей среды превышает чистые экономические затраты. К числу проявлений сбоев энергетического рынка относятся внешние издержки, такие, как загрязнение окружающей среды, а также барьеры на пути выхода на рынок, которые препятствуют эффективному функционированию конкурентоспособных рынков.

Вмешательство государства, которое может охватывать вопросы, касающиеся использования субсидии, может способствовать исправлению таких рыночных перекосов либо путем решения проблем, лежащих в их основе, либо посредством попыток

воспроизведения опыта функционирования идеально отлаженного рынка. Например, поддержка в деле освоения возобновляемых источников энергии или внедрения энергоэффективных технологий может принести реальные социальные, экологические и экономические выгоды в зависимости от преобладающих условий и способа оказания этой поддержки. Однако практические соображения могут затруднить достижение этих целей. На практике директивным органам нужно добиться надлежащего баланса между опорой на рыночные силы и вмешательством, позволяющим добиться достижения целей социальной и экологической политики. Они должны также разработать функциональные механизмы, гарантирующие достижение поставленных стратегических целей с минимальными затратами.

Реформа системы субсидий на энергию должна предприниматься в рамках более широкого процесса экономической и институциональной реформы. Это имеет особо важное значение в странах с переходной экономикой. Экономическая реформа, нацеленная на проведение структурной перестройки энергетической отрасли и экономики в целом, должна предполагать уделение большего внимания рыночным механизмам, устранению барьеров в торговле, поощрению частных и иностранных инвестиций и реорганизации государственных предприятий. В долгосрочной перспективе конкуренция может способствовать сокращению затрат, связанных с обеспечением поставки энергии, а следовательно и цен, что в конечном итоге способствовало бы сокращению потребностей в субсидиях. Институциональная реформа предполагает реорганизацию государственных структур и органов в интересах повышения эффективности механизмов управления энергетической отраслью. Жизненно важным элементом экономической и институциональной реформы является укрепление финансовой дисциплины в рамках бюджетных и государственных предприятий, включая обеспечение оплаты счетов. Неоплата счетов за электричество, газ и центральное отопление, представляющая собой косвенную форму субсидирования, остается серьезной проблемой в некоторых странах с переходной экономикой.

Вместе с тем директивным органам следует стараться по возможности включать в цены на услуги энергоснабжения внешние издержки, связанные с производством, поставкой и использованием энергии, используя для этого такие рыночные инструменты, как налоги, или такие регламентирующие меры, как ограничение выбросов веществ, загрязняющих воздушную среду. Одним из ключевых руководящих принципов неизменно должно быть четкое реагирование на рыночную конъюнктуру, с тем чтобы цены точнее отражали реальную стоимость производства и потребления энергии с учетом соответствующих экологических и социальных последствий. Это позволит свести до минимума экономические затраты, связанные с достижением целей устойчивого развития. Разработать такие стратегии, которые полностью учитывали бы внешние экологические

издержки, на практике почти невозможно, однако определенные, пусть даже не совсем идеальные меры все же позволяют добиться существенных позитивных сдвигов в области экологии.

Отмена или сокращение субсидий на энергию отнюдь не означает того, что цели обеспечения общественного благосостояния отодвигаются на второй план. Главными средствами решения социальных вопросов должны быть не субсидии, а стратегии регионального развития, образования и профессиональной подготовки, здравоохранения и социального обеспечения, поскольку они сопряжены с менее заметными потерями экономической эффективности и последствиями для окружающей среды. Например, создание системы социального обеспечения, ориентированной непосредственно на малоимущих, безработных или инвалидов, является более действенным способом повышения жизненного уровня этих групп населения, чем поддержание низких цен на энергию. И точно так же для государства обычно более целесообразно непосредственно участвовать в покрытии расходов на строительство и эксплуатацию школы или больницы, чем субсидировать необходимые для них электричество или топливо.

Вместе с тем может существовать объективная потребность в субсидировании доступа к энергоснабжению, когда первоначальные расходы, связанные с подключением к энергосети (электричество, газ или отопление) или приобретением соответствующего оборудования, не по карману наиболее малоимущим домохозяйствам. Субсидии на цели поддержания энергоснабжения малоимущих домохозяйств могут быть также оправданными по практическим и гуманитарным соображениям. Это может иметь место в условиях крайне сурового климата, когда плата за энергию составляет очень большую долю расходов домохозяйства и когда программы социального обеспечения не обеспечивают надлежащей защиты для всех малоимущих людей.

### **3. Общие принципы реформы системы субсидирования**

В большинстве случаев правительства сталкиваются с нелегким выбором между экономическими, социальными и экологическими последствиями реформирования системы субсидий и между потребителями или производителями, которые должны будут оказаться в проигрыше или в выигрыше. Однако во многих случаях устранение или реформирование системы субсидий на энергию в сочетании с другими стратегическими мерами, направленными, например, на рационализацию налоговой системы, позволило бы добиться немаловажных чистых общих экономических и экологических выгод. Правительствам следует отдавать приоритет ликвидации или, по крайней мере, сокращению объема тех субсидий, которые имеют явные негативные последствия для окружающей среды, а также являются обременительными с экономической точки зрения.

В этом случае ликвидация субсидии представляла бы собой беспроигрышную стратегическую реформу. К этой категории относятся многие субсидии, стимулирующие потребление ископаемых видов топлива.

Вместе с тем в отдельных случаях вполне оправданным может оказаться и сохранение субсидий, особенно когда они направлены на стимулирование более рационального использования энергии. В качестве примеров можно было бы привести временную поддержку в целях внедрения новых технологий, связанных с использованием возобновляемых источников энергии и обеспечением энергоэффективности для преодоления рыночных барьеров, а также меры по улучшению доступа малоимущих домохозяйств и сельского населения к современным видам энергии, предлагаемым на коммерческой основе. Однако решающее значение для того, насколько эффективной будет та или иная субсидия в плане достижения стратегических целей и насколько она будет оправданной в свете связанных с ней затрат, имеет способ ее применения.

Какого-либо единого правильного подхода или модели для разработки или реформирования стратегий в области субсидий не существует. Каждая страна должна учитывать национальные и местные факторы. К их числу относятся стратегические цели и приоритеты самой страны, уровень ее экономического развития, рыночная конъюнктура и экономические условия, состояние государственных финансов и институциональная база. Вместе с тем существует ряд основополагающих принципов, которых должны придерживаться все страны при разработке системы субсидий и проведении реформ в существующих программах.

Опыт показывает, что программы субсидий и их реформа должны отвечать следующим ключевым критериям:

- целенаправленность: субсидии должны получать только те, для кого они предназначены и кто заслуживает этого;
- эффективность: субсидии не должны подрывать стимулы для поставщиков или потребителей к эффективному предоставлению или использованию услуг;
- обоснованность: в основе субсидии должен лежать исчерпывающий анализ соответствующих затрат и выгод;



- **практичность:** объем субсидии должен быть приемлемым и должна быть предусмотрена недорогостоящая процедура обеспечения практической реализации данной программы субсидирования;
- **транспарентность:** население должно видеть, сколько стоит программа субсидирования и кто получает выгоды от нее;
- **ограниченность по времени:** программы субсидирования должны иметь ограниченную продолжительность, предпочтительно - определенную с самого начала, с тем чтобы потребители и производители не привыкали к субсидиям и чтобы стоимость программы не выходила из-под контроля.

Каждый из этих принципов и способы их применения на практике рассматриваются ниже.

### ***3.1 Целенаправленность***

Первым соображением при реформировании или разработке программы субсидирования должно быть эффективное ориентирование субсидий, с тем чтобы круг получателей выгод был ограничен четко определенной целевой группой. Целевая группа представляла бы собой, как правило, определенный тип производителей или категорию потребителей - например, операторов ветряных турбин или малоимущие домохозяйства. Субсидии, которыми пользуются все типы производителей или все потребители вне зависимости от их доходов или вида энергии, приводят к серьезным экономическим перекосам и издержкам, поэтому их следует избегать. К числу таких субсидий можно было бы отнести, например, особые низкие ставки налога с оборота применительно к топливу, используемому для целей отопления, которые выгодны для всех потребителей, причем в наибольшей мере для тех, которые потребляют больше всего энергии в абсолютном выражении. В целом субсидии для потребителей ориентировать легче, чем субсидии для производителей, поскольку первые применяются на стадии продажи.

Таким образом, задача обеспечения целенаправленности является актуальной в первую очередь для потребительских субсидий, которые должны быть ориентированы исключительно на наиболее малоимущие домохозяйства и наиболее экологичные источники энергии. Определение малоимущих домохозяйств не должно быть излишне широким, с тем чтобы оно охватывало лишь небольшую часть населения, а механизм субсидирования конкретного вида топлива не должен допускать того, чтобы данной субсидией могли пользоваться более обеспеченные домохозяйства. В тех случаях, когда

ограничение круга получателей субсидии одними лишь малоимущими домохозяйствами представляется практически невозможным, желательно отказаться от субсидии и решать проблему бедности непосредственно при помощи стратегий социального обеспечения.

Сфера применения любых субсидий, призванных смягчить остроту проблемы бедности, должна, как правило, ограничиваться электроэнергией, природным газом и центральным отоплением, подаваемыми через стационарные сети. Что касается субсидий на другие энергоносители, предлагаемые нецентрализованным способом, например на нефтепродукты, то ограничивать круг их получателей малоимущими людьми невозможно по причинам практического характера. Это обусловлено тем, что такие виды топлива могут свободно продаваться. Так, например, системы талонов требуют немалых административных затрат и открывают возможности для злоупотреблений, поскольку малоимущие люди могут продавать такие талоны более обеспеченным потребителям.

Кардинальное значение для обеспечения целенаправленности имеет выбор метода субсидирования централизованных услуг энергоснабжения. Эффективным способом сокращения стоимости услуг для малоимущих домохозяйств, которые затрачивают на энергию более значительную долю своих доходов по сравнению с более обеспеченными домохозяйствами, могут быть льготные ставки - специальные низкие ставки для мелких потребителей. В целом объем потребления энергии имеет сильную связь с уровнем дохода. Существуют различные способы применения таких ставок, которые влияют на степень целенаправленности субсидии:

- Субсидия может применяться к постоянной плате, покрывающей фиксированную месячную стоимость подключения к сети, - инфраструктурная субсидия. Если такая ставка будет применяться к домохозяйствам, заключающим контракт на наиминимальный уровень потребляемой мощности, например 3 кВт электроэнергии, то круг получателей этой субсидии в основном ограничивался бы малоимущими слоями населения. Более обеспеченные домохозяйства, которые потребляют больше энергии, как правило, заключали бы контракты на более высокие уровни потребляемой мощности, для которых не существовало бы субсидируемых ставок. Вместе с тем здесь существует опасность злоупотреблений, поскольку более обеспеченные домохозяйства могут попытаться заключить несколько контрактов на один и тот же адрес, особенно если это сулит существенную экономию.
- Субсидия может применяться к тарифу за каждый киловатт-час потребленной энергии - субсидия на объем потребления. Если бы субсидируемый тариф применялся только к первому, небольшому уровню потребления, то наибольшую выгоду от него получали бы домохозяйства, потребляющие небольшие количества

энергии. В качестве альтернативы субсидируемый тариф мог бы применяться к домохозяйствам, заключающим контракты на наинизший уровень потребляемой мощности.

Однако ни один из этих двух подходов не позволяет добиться стопроцентной ориентации субсидии на малоимущие слои населения. Объем потребления зависит не только от уровня доходов: крупные семьи с низким доходом могут потреблять больше энергии, чем небольшие хорошо обеспеченные семьи. Субсидии распространялись бы также на загородные дома, которые обычно принадлежат наиболее обеспеченным домохозяйствам.

В целом инфраструктурные субсидии являются более эффективными в плане ориентации на малоимущие домохозяйства, но лишь при том условии, что возможности злоупотреблений можно свести до минимума. Кроме того, они в меньшей степени могут стимулировать бесполезную трату энергии. Оба типа субсидий могут быть эффективными лишь при условии обеспечения надлежащего учета потребления.

Субсидии для производителей должны, как правило, ограничиваться возобновляемыми источниками энергии, которые могут дать экологические выгоды и которые уже близки к тому, чтобы конкурировать с традиционными видами топлива и технологий. Однако государственная поддержка в пользу исследований и разработок, которая также является одной из форм субсидий, может быть оправданной и в отношении невозобновляемых источников энергии, если можно доказать, что такая поддержка будет стимулировать более эффективное и, следовательно, менее загрязняющее окружающую среду использование энергии. Вполне оправданными могут быть также исследования, связанные с технологиями использования ископаемых видов топлива или ядерной энергии и направленные на расширение отечественного производственного потенциала и повышение надежности энергоснабжения. Но усилия в области исследований и разработок всегда должны быть сосредоточены на тех видах топлива и технологиях, которые являются наиболее совместимыми с целями государственной политики и которые расцениваются как имеющие наибольшие шансы обрести твердые коммерческие позиции в течение разумного периода времени.

### **3.2 Эффективность**

Программы субсидий на энергию всегда должны разрабатываться таким образом, чтобы они не подрывали стимулы для потребителей к эффективному использованию энергии, а для производителей и поставщиков - к обеспечению эффективного энергоснабжения.

В случае субсидий для потребителей на степень эффективности использования энергии влияет как объем субсидии, так и механизм субсидирования. Чем больше, например, размер субсидии на электроэнергию, тем меньше будет стимулов для потребителей к экономии электроэнергии и ее рациональному использованию. Они будут в меньшей степени заинтересованы в том, чтобы покупать энергосберегающие электроприборы и пользоваться разницей в тарифах, действующих в различное время суток, которые отражают более высокий уровень затрат на обеспечение энергоснабжения в часы пик для энергетических компаний. Способ субсидирования энергоснабжения также будет оказывать влияние на размер его предельных издержек для потребителя, а следовательно, и на стимулы к эффективному использованию энергии. В целом субсидирование объема потребляемой энергии в большей мере чревато разрушением стимулов к эффективному использованию энергии, чем инфраструктурное субсидирование.

Субсидии для потребителей в форме мер государственного контроля, которые удерживают цены ниже уровня полной стоимости энергоснабжения или позволяют потребителям не оплачивать счета за энергию, не должны наносить финансового ущерба поставщикам энергии. Если такие субсидии будут приносить убытки для энергетической компании, то они будут подрывать ее способность к поддержанию надежности снабжения, а также к совершенствованию и расширению сети для удовлетворения спроса. Они будут также отпугивать новых инвесторов, готовых вкладывать средства в эту отрасль. Следует избегать перекрестных субсидий, которые предполагают установление тарифов, превышающих уровень реальных затрат, для некоторых более крупных потребителей, с тем чтобы компенсировать субсидируемые тарифы для домашних хозяйств, поскольку они подрывают международную конкурентоспособность промышленных и коммерческих предприятий. В идеальном варианте субсидирование тарифов за подключение к сети и за потребление энергии должно осуществляться из средств государственного бюджета. Такой подход сводит к минимуму экономические перекосы и обеспечивает защиту финансовых интересов поставщиков энергии.

Вопрос о выборе между инфраструктурным субсидированием и субсидированием объема производства имеет актуальное значение и в случае субсидий для производителей, которые направлены на стимулирование производства определенного вида топлива. Характер правильного подхода будет зависеть от типа топлива или технологии. Для некоторых видов возобновляемых источников энергии, таких, как энергия ветра и солнечная фотоэлектрическая энергетика, субсидии на расширение мощностей могут служить более мощным стимулом для инвесторов, чем субсидии на каждую единицу произведенной энергии, в связи с высокой начальной стоимостью капитала. Однако инфраструктурное субсидирование не может стимулировать внедрение наиболее

эффективных технологий. Кроме того, такие субсидии не всегда обеспечивают оптимальную эксплуатацию систем после их установки. Твердые субсидируемые товарные тарифы на энергию из возобновляемых источников создают более мощный стимул к инвестированию в более эффективные технологии, поскольку объем субсидии, получаемой производителем, зависит от объема производства. На практике же наилучшим подходом может быть определенное сочетание инфраструктурного субсидирования и субсидирование объема производства.

### ***3.3 Обоснованность***

Поскольку субсидии могут приводить к серьезным рыночным перекосам и негативным экологическим, социальным и экономическим последствиям, очень важно, чтобы любое решение о введении или сохранении той или иной субсидии было надлежащим образом обосновано. Очень часто субсидия вводится в порядке поддержки определенной социальной или экологической цели без проведения серьезного анализа всех соответствующих последствий. Власти обязаны привести убедительные доводы в пользу субсидии на основе исчерпывающего и последовательного анализа всех связанных с ней экономических, социальных и экологических издержек и выгод. Главная задача должна состоять в том, чтобы продемонстрировать чистые выгоды новых и уже существующих субсидий. Поскольку рыночные условия и стратегические цели со временем меняются, такого рода анализ должен проводиться на регулярной основе, что позволяло бы убеждаться в неизменной актуальности сохранения субсидии.

Для проведения подобного анализа требуется наличие надежных данных, включая оценки состояния рынка и результаты обследований на уровне потребителей, а также действенного аналитического потенциала. Если такого потенциала не имеется, правительства должны разработать соответствующие программы обучения и подготовки кадров и использовать внешний экспертный потенциал - либо из числа сотрудников международных организаций, либо консультантов. Если же надлежащая оценка всех последствий той или иной субсидии не представляется возможной по причине нехватки данных или экспертного потенциала, то от такой субсидии, как правило, лучше всего отказаться совсем.

### ***3.4 Практичность***

Даже если в пользу субсидии имеются весомые теоретические аргументы, практические соображения, связанные с финансовыми затратами на предоставление такой субсидии, могут подрывать доводы, говорящие за ее введение. Такие затраты включают два элемента:

- стоимость самой субсидии. Этот элемент может включать:
  - прямой перевод финансовых средств производителям или поставщикам энергии в форме денежных сумм;
  - снижение дохода государственной энергетической компании;
  - снижение налоговых поступлений в государственный бюджет, когда для того или иного вида топлива устанавливается более низкая налоговая ставка; или
  - стоимость исследовательской программы, финансируемой государством;
- стоимость управления программой субсидирования, включая затраты на предотвращение и пресечение обмана и злоупотреблений. Программы субсидирования, предполагающие наличные выплаты производителям или потребителям, являются крайне дорогостоящими в плане управления, поскольку властям нужно следить за тем, чтобы каждый получатель действительно имел право на получение денег. Обман может быть широко распространенным явлением, трудно поддающимся пресечению.

Ни в коем случае нельзя допускать того, чтобы общая стоимость программы субсидирования ложилась серьезным бременем на государственный бюджет. Один из способов предотвращения этого состоит в установлении финансовых лимитов для программ бюджетного субсидирования. Если стоимость управления программой субсидирования составляет значительную долю общей стоимости этой программы, то данная субсидия вряд ли принесет какую-либо чистую выгоду. В этом случае от нее следует отказаться.

### **3.5 *Транспарентность***

Транспарентность стратегий субсидирования энергетики и характера функционирования программ субсидирования имеет весьма важное значение для обеспечения эффективности управления. Цели конкретных стратегий субсидирования, их ориентированность, соответствующие финансовые затраты, каналы, по которым осуществляются переводы финансовых средств, а также оценки их экономических, экологических и финансовых последствий - все это неизменно должно быть полностью транспарентным. Передача такой информации в парламент и ее регулярное опубликование способствовали бы предотвращению злоупотреблений. Это позволяло бы также властям и широкой общественности держать под контролем стоимость программы.

Повышение степени транспарентности всех этих элементов ведет также к усилению политического риска, сопряженного с проведением безответственных стратегий, и повышению веса ответственных шагов директивных органов. Скрытые субсидии труднее всего поддаются реформированию.

Любые сохраняемые субсидии должны, как правило, отражаться в бюджете, с тем чтобы они были более заметными и легче поддавались контролю. Бюджетные расходы должны надлежащим образом учитываться, и результаты должны предаваться широкой гласности.

### **3.6 *Продолжительность***

Все программы субсидирования должны регулярно подвергаться обзору. В большинстве случаев желательно устанавливать временной рубеж или сроки постепенного завершения программы, особенно в случае новой субсидии. Это позволяет добиться того, чтобы производители и потребители не привыкали к субсидии, и заставляет директивные органы активно заниматься вопросом о необходимости продолжения программы по истечении определенного времени. Многие программы субсидирования продолжают осуществляться несмотря на то, что основания для их принятия давно исчезли, в силу политической инерции или наличия особых интересов. Это может также способствовать предотвращению бесконтрольного роста финансовой стоимости программы. В идеальном варианте временные субсидии должны быть увязаны с четко определенными целями, такими, как освоение какого-либо конкретного вида топлива или сокращение затрат. Такие субсидии, как правило, прекращались бы постепенно, с тем чтобы облегчить корректировку рынка.

Постепенное прекращение субсидирования является особенно уместным в тех случаях, когда цель субсидии состоит в преодолении конкретного барьера для выхода на рынок, например, высокой начальной стоимости новой технологии. После того как соответствующая технология или сеть распределения будет налажена и подтвердит свою экономическую жизнеспособность, субсидия, как правило, будет уже не нужна.

## **4. *Осуществление реформы***

При реформировании системы субсидий на энергию необходимо учитывать практические препятствия, стоящие на пути осуществления реформы. Наибольшее препятствие - это, как правило, сопротивление тех групп, которым выгодна та или иная субсидия, а также политиков, ратующих за нее. В силу самого характера субсидии на энергию связанные с нею затраты обычно распределяются на всю экономику, а

связанными с нею выгодами обычно пользуется лишь малая часть населения, причем необязательно целевая группа. Эти бенефициары всегда будут заинтересованы в защите этой субсидии, если их выгоды превышают лежащую на них долю экономических или экологических издержек. Насколько субсидии не популярны в теории, настолько они популярны на практике.

Большинство населения, на которое ложатся чистые издержки, связанные с субсидией, обычно менее склонно поддерживать политическое решение об отмене субсидии, поскольку в расчете на душу населения эти издержки намного ниже тех выгод, которые она несет получателям. Кроме того, продемонстрировать экономическую цену субсидии в такой форме, которая была бы понятна населению, бывает не всегда легко. Сторонникам сохранения субсидии зачастую намного легче привести конкретные примеры своих социальных выгод, таких, как количество поддерживаемых рабочих мест или финансовая экономия для малоимущих. Выгоды, связанные в первую очередь с косвенным повышением экономической эффективности, носят абстрактный характер и их трудно продемонстрировать для широкой общественности. Экологические выгоды глобального характера, такие, как сокращение объема выбросов парниковых газов, могут не представлять особого интереса для населения, особенно в условиях широкомасштабной бедности.

В силу этих причин директивным органам может быть очень нелегко ликвидировать однажды введенные субсидии. В странах с переходной экономикой сопротивление такой реформе носит особо острый характер. В этих странах широкая общественность нередко до сих пор рассматривает энергию в качестве одного из товаров первой необходимости, как продукты питания и жилье, цены на который нельзя оставлять исключительно во власти рыночных сил.

Ввиду этого сопротивления реформе очень важно, чтобы при разработке планов в отношении новых субсидий директивные органы проявляли исключительную осторожность. Новая субсидия должна, как правило, вводиться лишь в том случае, если немедленные чистые выгоды являются наглядными и существенными и они скорее всего будут сохраняться в течение длительного времени.

Реформирование существующей системы субсидий на энергию требует наличия сильной политической воли для принятия жестких решений, которые принесут пользу обществу в целом. Политики обычно больше склонны заниматься сложными вопросами субсидирования сразу после выборов в надежде на то, что к тому времени, когда будут проводиться новые выборы, волна оппозиции против реформы уже пройдет.



Преодолеть такое сопротивление директивным органам могут помочь следующие подходы:

- Реформы, возможно, нужно будет проводить на поэтапной основе, с тем чтобы смягчить финансовый удар по тем, кто оказывается в невыгодном положении, и дать им время для адаптации к новым условиям. Это скорее всего будет иметь место в тех случаях, когда ликвидация субсидии влечет за собой серьезные экономические и социальные последствия. Поэтапная реформа могла бы начинаться с локальных экспериментов, которые могут выводиться на национальный уровень по мере усвоения полученных уроков. Поэтапное осуществление реформ может способствовать наращиванию общественной поддержки и импульса для их дальнейшего развития. Однако темпы проведения реформы не должны быть настолько низкими, чтобы задержка с ее полной реализацией приводила к чрезмерным затратам.
- Если реформирование системы субсидий на энергию приводит к снижению покупательной способности той или иной конкретной социальной группы, власти могут прибегнуть к компенсирующим мерам, позволяющим поддержать ее реальный уровень доходов более прямым и эффективным способом. Этот шаг можно считать целесообразным с социальной точки зрения. Это можно также рассматривать как ту цену, которую приходится платить для достижения общественной и политической поддержки в пользу ликвидации или сокращения субсидии.
- Для преодоления политической инерции и оппозиции политики должны четко разъяснить широкой общественности общие выгоды реформы системы субсидий для экономики и общества в целом. В большинстве стран ЕЭК ООН население все шире осознает экологические преимущества возобновляемых источников энергии и природного газа по сравнению с углем, в результате чего политикам все труднее мобилизовать поддержку в пользу предприятий угольной отрасли, которые находятся в тяжелом положении.

Проблема неоплаты счетов за энергию должна решаться активно, но с должным учетом необходимости обеспечения надлежащего уровня благосостояния малоимущих домохозяйств. Очень важно, чтобы поставщикам энергии (государственным и частным) было разрешено прекращать обслуживание неплательщиков – за исключением тех случаев, когда имеют место исключительные обстоятельства. Вместе с тем потребителям должны предоставляться достаточные сроки и гибкие условия для погашения имеющейся задолженности. Прежде чем прекращать подачу энергии, поставщики должны сначала

использовать все возможные средства для получения оплаты, включая денежные пени и штрафы. Угроза прекращения энергоснабжения в качестве крайней меры наказания имеет важное значение для стимулирования потребителей к своевременной оплате счетов.

При разработке и осуществлении реформ системы субсидий на энергию правительства стран ЕЭК ООН могут обратиться за поддержкой к многосторонним кредитно-финансовым учреждениям и другим международным организациям. В политическом плане для стран, пытающихся сократить субсидии, может быть более безопасно иметь внешние обязательства, такие, например, как международное торговое соглашение или официальные условия для получения займа. Правительствам могут быть также предоставлены рекомендации и экспертные услуги по вопросам реформирования системы субсидий и более широким аспектам разработки энергетической политики.

-----