

Глава 12. Необходимость сохранения экологии

Вся природа есть ничто иное, как по законам
установленная взаимосвязь явлений.
Эммануил Кант

Любая концепция экономической политики должна учитывать исходные условия и взаимозависимости в качестве народнохозяйственных ограничений. Существуют обстоятельства, которые нельзя обойти. В ближайшем будущем одним из них станет старение общества, другим – зависимость Германии от импорта энерго-ресурсов. Еще одним народнохозяйственным ограничением является окружающая среда.

Окружающая среда как дефицитное благо

Сегодня экономическая теория не может больше проходить мимо проблем окружающей среды. Они уже давно интегрированы в экономическую науку, в качестве ограниченного блага, которое может использоваться для двух находящихся в отношении конкуренции целей: в качестве потребительского блага и в качестве среды, принимающей вредные отходы производства и потребления. Когда природные блага такие, как кислород для дыхания или красота природного ландшафта, используются в качестве предмета потребления, они являются общественными благами, которые всеми потребляются в одинаковом объеме, и никому не может быть отказано в их потреблении. Но в качестве поглотителя вредных веществ природа является частным благом; использование ее в этих целях потребителю можно запретить посредством соответствующих статей законодательства об охране природы.

В прошлом, до введения в 70-х годах XX в. законодательства об охране природы, окружающая природная среда рассматривалась как общественная собственность. Вредные отходы можно было бесплатно выбрасывать в окружающую среду. Трагедия общественной собственности состоит в том, что не существует достаточных

стимулов (или они полностью отсутствуют) для экономного применения природной среды в качестве приемника вредных веществ. Окружающую природную среду в качестве бесплатного блага постигла та же участь, что и общественные пастбища в средние века: она подверглась чрезмерному потреблению.

Другим следствием использования природы в качестве общественной собственности, является то, что виновник загрязнения не несет всех издержек, которые возникают из-за его производства или потребления, поэтому издержки ложатся на невиновных (например, отмирание лесов); в результате частные и общественные экономические издержки не совпадают. Что означает это расхождение? Это значит, что блага, при производстве которых интенсивно используется природная среда, имеют заниженную цену, так как включают не все издержки. Из-за этого такие блага производятся и потребляются в избыточном объеме, а природоёмкие отрасли используют слишком много факторов производства и занимают неподобающее им место в народном хозяйстве: они получают искусственное покровительство. В понятиях экономической теории это звучит так: при использовании окружающей среды как общественного средства производства происходит отклонение от оптимального распределения факторов производства в пользу природоёмких отраслей экономики.

Определить права природопользования

Включение окружающей среды в предмет экономической теории означает, что экономисты должны решить, как практически сформулировать новые правила использования природных ресурсов. Для решения этой задачи нужно сделать два шага. Во-первых, нужно добиться политического согласия относительно того, к какому качеству окружающей среды следует стремиться. Рынок на этот вопрос не может дать ответ, так как механизм рынка на основе взаимодействия спроса и предложения определяет эффективный объем производства только частных благ. Выявить функцию спроса индивида на общественное благо на рынке нельзя и при потреблении этих благ он стремится «проехать зайцем». Поэтому определение желаемого качества окружающей среды – это политический процесс. Второй шаг сводится к тому, чтобы ввести явные или неявные цены на вредные выбросы. Это можно сделать

посредством налогообложения или продажи лицензий на загрязнение окружающей среды, которые отражали бы ограниченность природных ресурсов.

Поставить экологический налог на новую основу

Одной из наиболее настоятельных проблем охраны окружающей среды по оценкам экологов является глобальное потепление климата. При выработке экономической политики экономисты должны учитывать это предупреждение. При таком подходе решению проблемы может способствовать экологический налог. Но для этого данный налог нельзя рассматривать как источник финансирования государственной пенсионной системы или как инструмент стимулирования перехода от трудоемких к природоемким технологиям. Его предназначение должно состоять в том и только в том, чтобы способствовать решению проблемы климата. В нынешней его форме экологический налог не соответствует этому предназначению.

Экологический налог, ориентированный на решение проблемы климата, концептуально может быть представлен следующим образом.

1. Его нужно ввести на объем выброса CO_2 , поскольку в этом случае будут задействованы все известные способы уменьшения загрязнения и даже те, о которых мы в настоящее время еще ничего не знаем.

2. В Германии экологический налог существует в виде повышенного налога на нефтепродукты и введения налога на электроэнергию. Такой налог на энергоресурсы не отвечает требованиям экологического налога. При таком налоге с тонны CO_2 уплачивается различный налог в зависимости от того, какой источник энергии ее породил, хотя эта тонна одинаково воздействует на окружающую среду, независимо от того, является ли она продуктом сжигания моторного бензина или каменного угля. Тонна CO_2 , полученная при сгорании моторного бензина облагается налогом в 235 евро, дизельного топлива – 140 евро, мазута – 20 евро, электроэнергии – 27 евро, природного газа – 17 евро. Таким образом, налог на тонну CO_2 , полученную из бензина в 14 раз выше, чем на тонну, полученную из газа. С позиций защиты окружающей среды совершенно не правомерно облагать киловатт-час электроэнергии еди-

ным налогом независимо от того, как он получен.

3. Поскольку с экологических позиций каждая единица CO_2 должна облагаться единым налогом, то не следует делать исключения. Не один энергоноситель и ни одна отрасль экономики не должны освобождаться от налога на CO_2 . Иначе государство заблудится в густом лесу исключений.

4. Государство не должно одной рукой субсидировать каменный уголь, а другой – облагать налогом природный газ.

В соответствии с Киотским протоколом 84 страны обязались снизить эмиссию CO_2 с 2008 по 2012 годы не меньше, чем на 5%. Правда, к настоящему времени этот протокол ратифицирован лишь 49 государствами, включая Германию. Члены Европейского союза хотят ратифицировать протокол в течение 2002 г. Германия планирует снизить выбросы CO_2 к 2008-2012 годам по сравнению с 1990-1995 годами на 21%.

В Европе намерены реализовать обязательства по снижению CO_2 в рамках концепции «колокола». При этом эмиссия CO_2 будет разрешена только сертификатами. Сертификатное ограничение должно распространиться на всех эмитентов диоксидов углерода, включая отечественных производителей ископаемых энергоносителей; по лицензиям будут импортироваться все энергоресурсы с учетом содержания в них CO_2 . Общее количество сертификатов будет определяться целями снижения загрязнения окружающей среды. Сертификаты можно будет продавать. Так по европейским «колоколам» будет действовать механизм цен, стимулирующий снижение эмиссии диоксидов углерода. Альтернативой этому варианту мог бы стать единый налог на тонну CO_2 .

Решение экологических проблем в одиночку?

С экологических позиций вклад отдельной страны в решение глобальной проблемы климата не следует переоценивать. На долю Германии приходится 3,8% всего объема выброса CO_2 ; намеченное Германией снижение своих выбросов на 25% составляет в мировой эмиссии CO_2 , возникающей при производстве энергии, около 1%. Еще важнее то, что предприятия могут уйти в другие страны, так что общее количество газов, вызывающих тепличный эффект, не изменится. Возможно даже, что общее количество CO_2 возрастет, если в других странах существуют менее жесткие стандарты охра-

ны окружающей среды и переместившиеся туда фирмы начнут производить более интенсивно, чем это было в Германии. Страна, пытающаяся в одиночку содействовать решению экологических проблем, может добиться положительного результата только в том случае, если она выполняет роль технологического лидера, за которым в последствии последуют другие страны. Тогда новые технологии могут распространиться и на другие страны. Если же другие страны не последуют за ней, то ее лидерство для экологии окажется бесполезным.

Лидерство связано со значительными экономическими издержками, поскольку природоёмкие отрасли производства теряют свою конкурентоспособность и будут вытеснены с рынка. Поэтому нужно стремиться к единым экологическим стандартам в Европейском союзе или даже во всех странах ОЭСР. В общеевропейской энергополитической концепции экологический налог должен быть установлен на все энергоносители, включая атомную энергию. Иначе значительно будут нарушены правила конкуренции в Европейском союзе, когда одна страна – Германия – пытается освободиться от ядерных электростанций, а другая – Франция – хочет за счет ядерной энергии преодолеть свою зависимость от импорта нефти.

Тезис двойных дивидендов

Введение налога на выброс в атмосферу CO_2 означает, что налогом облагается использование окружающей среды. Производительное использование окружающей среды порождает народнохозяйственные издержки. Они состоят в том, что для устранения отходов и производства экологически чистых продуктов нужны средства производства, которые приходится отвлекать от других видов хозяйственной деятельности. Эти издержки являются платой за высокое качество окружающей среды. Они целесообразны, если приводят к желаемому повышению качества природной среды. Такой подход лежит в основе анализа полезность–издержки.

В связи с этим важно обратить внимание на тезис двойных дивидендов. В соответствии с ним анализ полезность–издержки следует дополнить на основе следующих рассуждений: бесплатное использование окружающей среды нарушает оптимальное межотраслевое распределение факторов производства в пользу отраслей,

интенсивно загрязняющих природу при производстве благ. Такое нарушение снижает эффективность народного хозяйства в целом. Экологический налог предотвращает указанное нарушение и снижение эффективности. Таким образом, народное хозяйство, кроме улучшения окружающей среды, получает дополнительный выигрыш. Поэтому при анализе полезность–издержки данный выигрыш нужно учитывать на стороне полезности. В этом суть тезиса двойных дивидендов. Но и на стороне издержек следует учитывать, что экологический налог угнетает производство в традиционных природоёмких отраслях.

Дополнительную выгоду можно представить и по-другому, сравнивая ситуации без проведения политики по защите окружающей среды и в условиях ее проведения. Когда природные ресурсы используются бесплатно, тогда избыточно потребляется не только окружающая среда; производимые в этих условиях потребительские блага получают неправильные цены, которые не отражают степень использования природной среды при производстве различных благ. Блага, производство которых наносит ущерб природе, имеют заниженные цены. Когда природоохранная экономическая политика проводится, тогда цены становятся «правильными» и в результате общественное благосостояние повышается.

В ходе экономических дискуссий дополнительный выигрыш часто сводится к приросту занятости в связи с осуществлением природоохранных мероприятий. Я считаю это не убедительным. Для того, чтобы природоохранная политика привела к увеличению занятости, необходим ряд условий. Такая политика сокращает объем выпуска продукции, производство которых связано с эмиссией загрязняющих природу веществ. Уменьшаются также стимулы к накоплению капитала, поскольку сокращается его доходность; капиталы утекают из страны. Все это оказывает такое же воздействие, как маленький нефтяной кризис (с той лишь разницей, что доходы не поступают в Саудовскую Аравию). Поэтому занятость снижается. Это относится и немецкому экологическому налогу.

Отмеченной тенденции противостоит рост производства в экологически чистых секторах экономики; там занятость растет. Кроме того, возникает эффект субституции: подорожавший природный фактор производства заменяется трудом. Эффект субституции в пользу труда может усиливаться, если будут снижены установленные государством начисления на заработную плату. Но нельзя га-

рантировать, что в целом природоохранная политика ведет к увеличению занятости в народном хозяйстве. Необходимым условием увеличения занятости является снижение издержек на труд, в частности, за счет сопутствующих издержек в виде отчислений на социальное страхование; но профсоюзы не должны это использовать для повышения тарифных ставок. Имеющиеся эмпирические оценки относительно того, появляются ли дополнительные дивиденды природоохранной политики в виде увеличения занятости, скорее говорят об обратном. Не следует ожидать, что экологический налог с большой вероятностью окажет положительное воздействие на занятость.