

ЭПОХАЛЬНЫЙ КЛИМАТИЧЕСКИЙ ЗАКОН ДЛЯ АМЕРИКИ

Закон о снижении инфляции должен стимулировать здоровую конкуренцию, а не порочный протекционизм

Джейсон Бордофф

Закон о снижении инфляции — самый значительный акт климатического законодательства в истории Соединенных Штатов. Он предусматривает ассигнование почти 400 млрд долларов США на сокращение углеродных выбросов в течение предстоящего десятилетия. Снижая стоимость технологий чистой энергетики, этот закон может ускорить их развертывание не только внутри страны, но и за рубежом. Однако для полной реализации климатического потенциала этого закона американским дипломатам и торговым представителям теперь следует сделать так, чтобы предусмотренные им крупные субсидии и требования к локализации производства стимулировали правильное сочетание конкуренции и сотрудничества со стороны других стран, а не подпитывали и без того растущие силы протекционизма, которые могли бы воспрепятствовать переходу на чистую энергетику.

Успешное принятие закона после десятилетий проволочек в Конгрессе отражает не только растущую озабоченность в связи с изменением климата, но и два примечательных изменения стратегии. Во-первых, для создания политической под-

держки пряники работают лучше кнутов, и поэтому закон субсидирует чистую энергетику, а не облагает углеродное загрязнение налогами и другими ограничениями — несмотря на обширную научную литературу, свидетельствующую об экономической эффективности углеродных тарифов. Во-вторых, закон явным образом отдает приоритет чистой энергии, производимой в США, что находится в русле более широкого перехода к «промышленной политике», широкой категории, означающей государственное вмешательство для продвижения и защиты интересов компаний в целевых и стратегических отраслях. Этот переход проявляется и в других областях, например, в недавнем законе о стимулировании отечественного производства полупроводников.

Такой подход к мерам политики дает ряд преимуществ. Он вполне может оказаться более устойчивым к переменам политического курса, так как оппоненты будут более осторожно подходить к отмене налоговых льгот, которыми пользуются домашние хозяйства и фирмы, по сравнению с отменой углеродного налога. Он учитывает риски для энергетики и националь-



ной безопасности, связанные с доминирующим положением Китая в цепочках поставок всего — от солнечных батарей до аккумуляторов для электромобилей. Он обещает американской рабочей силе повышение квалификации для занятия более качественных рабочих мест в промышленности в предстоящие годы. И, пожалуй, самое главное — этот подход реально сработал; в результате присоединения более широкой профсоюзной политической базы к природоохранным группам он обеспечил 51 голос в поддержку законопроекта.

Торговый конфликт

Тем не менее этот подход связан с риском того, что протекционизм приведет к более широкомасштабному торговому конфликту. Если позволить этим торговым рискам выйти из-под контроля, они могут подорвать быстрый переход к чистой энергетике, не говоря уже о состоянии экономики в целом.

В числе примеров можно упомянуть требование нового климатического закона о том, чтобы претендующие на субсидии электромобили собирались в Северной Америке и чтобы используемые в них аккумуляторы производились из компонентов, добываемых или перерабатываемых в США или в их странах — партнерах по свободной торговле. Или тот факт, что более крупные субсидии доступны для тех проектов возобновляемой энергетики, которые используют материалы, такие как сталь и чугун, получаемые от американских производителей. Или же то, что предусмотренные законом солидные субсидии для водорода и аммиака, произведенных с использованием возобновляемой электроэнергии (так называемый «зеленый водород»), снижают себестоимость с учетом доставки таких экспортных «зеленых» видов топлива ниже уровня, предлагаемого конкурентами с Ближнего Востока и из Азии.

Хотя такие меры помогают создавать отечественные отрасли промышленности и повышать американское влияние на производственно-сбытовые цепочки, они несут с собой риск отчуждения союзников и применения ответных мер другими странами. Например, Европейский союз и Южная Корея уже дали понять, что они могут оспорить ограничения, связанные с электромобилями. Исполнительный заместитель председателя Еврокомиссии Франс Тиммерманс, отвечающий за европейскую «Зеленую сделку», выступая в сентябре в Колумбийском университете, выразил предостережение по поводу протекционистских мер, содержащихся в этом эпохальном американском климатическом законе.

Кроме того, страны, озабоченные тем, что их собственные производители водорода или электромобилей окажутся в невыгодном положении в результате крупных американских субсидий, могут испытывать соблазн ввести собственные протекционистские меры политики в противовес предусмотренной в новом законе поддержке американских фирм и экспортеров. Многие компании впервые выразили заинтересованность в инвестировании в проекты «зеленого водорода» в США, чтобы воспользоваться щедрыми субсидиями, а некоторые

из них намекнули на то, что существующие в других странах проекты могут быть свернуты и переведены в США.

Торговые риски заключаются и в том, как американцы могут отреагировать на рост числа финансируемых за счет налогоплательщиков экспортных проектов, ведь многие из предлагаемых проектов производства «зеленого водорода» и аммиака предназначены именно на экспорт в связи с ограниченным сейчас спросом на них внутри страны. Несомненно, существуют пределы готовности американских налогоплательщиков субсидировать стоимость энергии для потребителей и предприятий в Японии, Германии или в других странах.

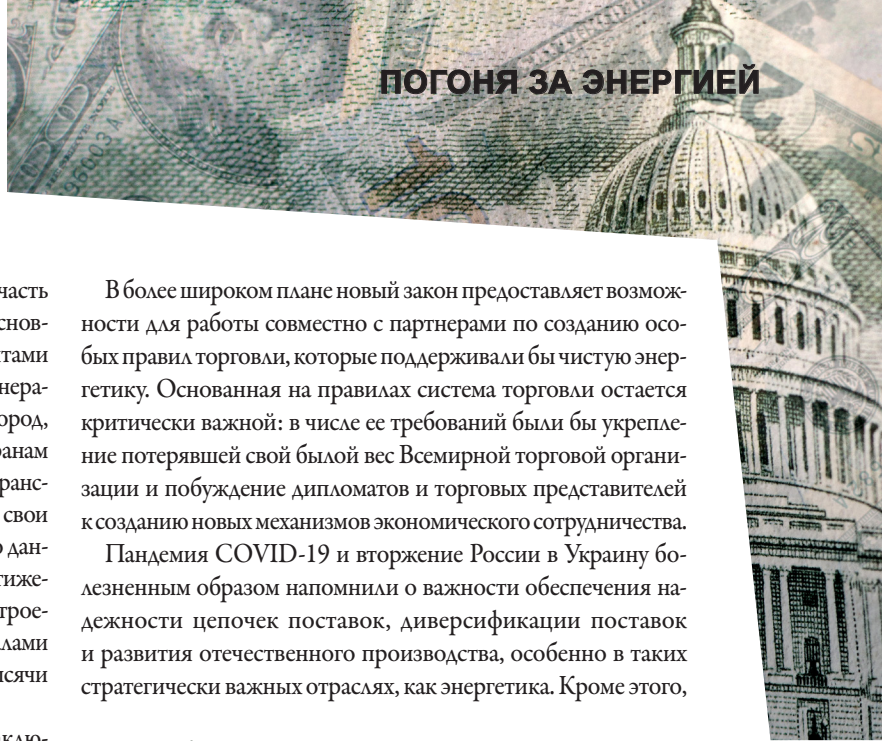
Новый закон рискует усилить и без того растущие протекционистские настроения в других частях света. Например, президент Индонезии заявляет о своей цели запретить экспорт никеля — важнейшего сырья для производства электромобилей, чтобы его страна могла строить свою собственную производственную промышленность с более высокой добавленной стоимостью.

В общем и целом, Закон о снижении инфляции представляет собой последнюю по времени попытку, вписывающуюся в нарастающую тенденцию мер промышленной политики, нацеленных на освоение полной экономической стоимости цепочек поставок. После глобальных нарушений в цепочках поставок в результате экономических локдаунов из-за COVID-19 как фирмы, так и правительства сейчас также переоценивают надежность поставок, будь то энергоносители или другие товары. Сочетание создания рабочих мест у себя дома и обеспечения надежности поставок дает мощный импульс и без того усиливающимся тенденциям сокращения глобальной торговли и интеграции.

Фрагментация

В результате российского вторжения в Украину этот экономический тренд против глобализации теперь будет совпадать с геополитическими движущими силами фрагментации, по мере того как политические и экономические альянсы переживают трансформацию в новые региональные блоки. Этот сложный геоэкономический и геополитический фон означает, что требования Закона о снижении инфляции в отношении производства в США и союзных с ними странах должны претворяться в жизнь с особой осторожностью, чтобы не подлить масла в огонь фрагментации. Эти риски добавляются к уже растущему торговому напряжению между США и Китаем, которое в последние годы омрачает перспективы американских проектов по солнечной энергетике.

Что касается борьбы с изменением климата, то соразмерные ответные меры со стороны торговых партнеров Америки создали бы не только экономические и геополитические проблемы, но и риск подрыва самого энергетического перехода, если их результатом станет ограничение доступа к наиболее дешевым материалам и продукции для чистой энергетике. Для достижения нулевого баланса выбросов к 2050 году миру потребуется гигантское увеличение объема трансграничной торговли чистой энергией. Совокупная связанная с энергией торговля сокраща-



ется по мере декарбонизации, потому что все большая часть системы переходит на электричество, а электроэнергия в основном производится локально. Однако торговля компонентами для возобновляемой энергетики, критически важными минералами для аккумуляторов и такими видами топлива, как водород, должна расти столь высокими темпами, что различным странам намного дороже и сложнее проводить декарбонизацию без трансграничной торговли, которая позволяет им использовать свои собственные сравнительные преимущества. Например, по данным Международного энергетического агентства, для достижения нулевого баланса выбросов к 2050 году потребуется утроение объема мировой торговли критически важными минералами и увеличение глобальной торговли водородом в полторы тысячи раз с ее нынешнего незначительного уровня.

Таким образом, задача для американских чиновников заключается в обеспечении того, чтобы Закон о снижении инфляции запустил полезный цикл конкуренции, а не порочный круг протекционизма. Страны во всем мире должны соревноваться друг с другом за лидерство в крупных отраслях чистой энергетики будущего, одновременно с этим сокращая издержки и ускоряя развертывание проектов чистой энергии.

Для того чтобы эта возможность стала реальностью, отвечающие за вопросы торговли и климата чиновники США должны усилить свою приверженность основанной на правилах торговой системе и сотрудничеству с партнерами по свободной торговле с целью диверсификации цепочек поставок чистой энергетики. Реальность состоит в том, что мы не в состоянии производить все у себя дома, а диверсификация источников поставок является здоровой практикой, так как она повышает энергетическую безопасность и противодействует влиянию Китая, который сегодня доминирует в целом ряде отраслей — таких как производство солнечных панелей и аккумуляторов и переработка и обогащение критически важных минералов — благодаря его собственным долгосрочным государственным программам создания отечественных отраслей.

Сотрудничество в области климата

Если говорить более конкретно, американским чиновникам следует на основе активных действий в области климата внутри страны развивать климатическое сотрудничество с другими странами, озабоченными конкурентоспособностью своих собственных отраслей. Одним из примеров этого является недавнее соглашение между членами «Большой семерки» о создании альянса стран, пользующихся преференциальными условиями торговли в случае достижения определенных природоохранных показателей. Сейчас США могли бы присоединиться к плану ЕС по обложению углеродным сбором импорта товаров с высокими выбросами или принять аналогичный план у себя. США также находятся в более благоприятном положении для реализации недавней сделки с ЕС об ограничении импорта стали и алюминия из Азии и других мест, если в ходе их производства не соблюдаются природоохранные стандарты.

В более широком плане новый закон предоставляет возможности для работы совместно с партнерами по созданию особых правил торговли, которые поддерживали бы чистую энергетику. Основанная на правилах система торговли остается критически важной: в числе ее требований были бы укрепление потерявшей свой былой вес Всемирной торговой организации и побуждение дипломатов и торговых представителей к созданию новых механизмов экономического сотрудничества.

Пандемия COVID-19 и вторжение России в Украину болезненным образом напомнили о важности обеспечения надежности цепочек поставок, диверсификации поставок и развития отечественного производства, особенно в таких стратегически важных отраслях, как энергетика. Кроме этого,

Во избежание торговых войн, которые блокируют необходимые энергетические решения, нам понадобятся гибкая торговая политика и дипломатия.

хотя Закон о снижении инфляции можно считать примером промышленной политики, надо признать, что он меркнет на фоне усилий Китая по продвижению и защите его собственных отраслей промышленности, так что США (и прочим) не следует разоружаться в одностороннем порядке.

В то же время эти новые императивы повышают и без того растущие риски для мирового экономического порядка. В плане геополитики и геоэкономики глобализация сейчас отстает: мощные новые силы фрагментации рождают новые геостратегические альянсы и ослабляют глобальную экономическую интеграцию. Без тщательного контроля меры промышленной политики, такие как новый американский климатический закон, могут усиливать напряженность в торговле, что подорвало бы переход к чистой энергетике, который требует значительно больших, а не меньших, масштабов торговли материалами и продуктами чистой энергетики.

При правильном подходе поддержка наших энергетических цепочек поставок может как стимулировать новые отечественные отрасли промышленности, так и позволять нам заключать более устойчивые торговые договоренности. Но во избежание торговых войн, которые блокируют необходимые энергетические решения, на протяжении предстоящих лет нам понадобятся гибкая торговая политика и дипломатия. **ФР**

ДЖЕЙСОН БОРДОФФ — директор Центра глобальной энергетической политики Колумбийского университета и бывший специальный помощник президента Обамы.