

THE ECE ENERGY SERIES

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

REFORMING ENERGY PRICING
AND SUBSIDIES

REFONTE DE LA TARIFICATION ET DU
SUBVENTIONNEMENT DE L'ENERGIE

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ
И СУБСИДИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ

No. 21



UNITED NATIONS

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY and
COMMITTEE ON SUSTAINABLE ENERGY

**GUIDELINES ON
REFORMING ENERGY PRICING AND SUBSIDIES**

Prepared jointly by the UNECE Committee on Environmental Policy and Committee on Sustainable Energy, and endorsed by the fifth Ministerial Conference “Environment for Europe”
(Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003)

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT et
COMITÉ DE L'ÉNERGIE DURABLE

**PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFONTE DE LA
TARIFICATION ET DU SUBVENTIONNEMENT DE L'ÉNERGIE**

Élaboré conjointement par le Comité des politiques de l'environnement et le Comité de l'énergie durable de la CEE et approuvé par la cinquième Conférence ministérielle «Un Environnement pour l'Europe»
(Kiev, Ukraine, 21-23 mai 2003)

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ и
КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИЙ В
ЭНЕРГЕТИКЕ**

Подготовлены совместно Комитетом по экономической политике и Комитетом по устойчивой энергетике ЕЭК ООН и одобрены пятой Конференцией министров “Окружающая среда для Европы” (Киев, Украина, 21-23 мая 2003 года)

UNITED NATIONS
New York and Geneva, 2003



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2003

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2003 год

ECE/CEP/121 ECE/ENERGY/54

Copyright © United Nations, 2003

All rights reserved
Printed at United Nations, Geneva (Switzerland)

UNITED NATIONS PUBLICATIONS

Sales No. E/F/R.03.II.E.52

ISBN 92-1-016357-5

FOREWORD

Energy pricing and subsidy reforms have become primary issues for discussion in the UNECE region, where the recent developments, such as liberalisation of energy markets and promotion of sustainable development attempt, by their complementary values, to forge a more convergent strategic approach for the long-term benefit of energy sector. Energy prices play a crucial role in bringing energy supply and demand in balance, and also have a strong influence on the level of energy intensity, energy efficiency and investments. Energy pricing is a powerful instrument for affecting the behaviour of consumers.

Governments in the UNECE transition countries view energy pricing as very politically sensitive. It not only has a crucial impact on the success of reforms and on investment in the energy sector but also because of its impact on household disposable incomes and the spill over effects on industry and agriculture where energy is an important component. Achieving the right balance between the benefits of market pricing and other policy goals is often not easily resolved.

Energy subsidies are often used to promote specific policy objectives, such as to encourage domestic production or lower the cost of energy to households. However, they often fail to meet their intended objectives e.g. either to correct market imperfections or to meet social objectives, such as to protect the most vulnerable groups in society. While it is difficult to quantify the costs and benefits of subsidization, it is clear that subsidies keep energy prices below economic levels, contribute to environmental degradation and contribute to inappropriate depletion of natural resources. Removing subsidies, once in place and taking into account social concerns, is an acute political problem for governments, especially in ECE transition economies, where social safety nets are weak or nonexistent.

This booklet draws general guidelines to be used by policy makers when reforming national energy pricing and subsidy schemes. The Guidelines suggest the best policy options in this respect as well as measures to alleviate the full impact of higher energy prices on those least able to absorb them. They also suggest policy measures and related tools for flexible energy price adjustments and removal of harmful subsidies.



Brigita Schmögnerová
Executive Secretary
United Nations Economic Commission for Europe

CONTENTS

	<i>page</i>
GUIDELINES ON REFORMING ENERGY PRICING AND SUBSIDIES	1
I. Guidelines on reforming energy pricing in countries in transition.....	1
II. Guidelines on reforming energy subsidies	2
EXPLANATORY NOTES	4
I. Explanatory notes to the Guidelines on reforming energy pricing in countries in transition	4
II. Explanatory notes to the Guidelines on reforming energy subsidies	10
PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFORME DE LA TARIFICATION ET DU SUBVENTIONNEMENT DE L'ÉNERGIE.....	21
I. Principes directeurs concernant la refonte de la tarification de l'énergie dans les pays en transition	23
II. Principes directeurs concernant la réforme des subventions sur l'énergie	24
NOTES EXPLICATIVES.....	26
I. Notes explicatives aux principes directeurs concernant la refonte de la tarification de l'énergie dans les pays en transition.....	26
II. Notes explicatives aux principes directeurs concernant la réforme des subventions sur l'énergie.....	33
РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ	45
I. Руководящие принципы реформирования ценообразования на энергию в странах с переходной экономикой	47
II. Руководящие принципы реформирования субсидий на энергию.....	48
ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....	51
I. Пояснительные записи к руководящим принципам реформирования ценообразования на энергию в странах с переходной экономикой	51
II. Пояснительные записи к руководящим принципам реформирования субсидий на энергию.....	59

GUIDELINES ON REFORMING ENERGY PRICING AND SUBSIDIES

I. GUIDELINES ON REFORMING ENERGY PRICING IN COUNTRIES IN TRANSITION

The primary goal of energy pricing reform should be to create a well-functioning competitive market, aimed at increasing economic efficiency and improving quality of energy services. It should fully take into account the economic, environmental and social concerns of governments and society, in promoting the sustainable production, transmission and use of energy.

UNECE Governments in countries in transition are encouraged to:

1. Reform the energy sector within a broader framework of macroeconomic restructuring aimed at:
 - (a) Commercializing energy commodities and services;
 - (b) Liberalizing the energy sector through introducing wholesale and retail competition, with proper safeguards;
 - (c) Promoting the best practices of public/private management of energy companies;
 - (d) Improving environmental performance of the energy sector including through avoiding environmentally damaging practices.
2. Communicate to the general public, the benefits of energy-sector reform, emphasizing the resulting gains in economic efficiency and GDP, more efficient use of energy consumption, lower CO₂ and other emissions.
3. Ensure that the energy sector becomes profitable and can attract domestic and foreign investment.
4. Reform tariff regulation to ensure that:
 - (a) Customers receive higher-quality service at justifiable and cost-saving rates;
 - (b) Utilities are given the opportunity to recover all reasonably incurred costs, including a return on investment, by adjusting prices, at least to domestically viable economic levels;
 - (c) The pricing mechanism is made transparent.
5. Make it clear that the process to reform tariffs and the tariff-setting mechanisms is ever continuing so that consumers can plan, on the basis of expectations, that liberalisation of energy markets would lead, eventually, to market prices.

6. When adjusting energy prices and tariffs to economically viable levels, aim to eliminate environmentally harmful subsidies taking into account, in particular, that:
 - (a) Subsidies should be eliminated gradually and with great care. Their removal should be accompanied by compensating social-support measures, in order to mitigate any negative impacts on the poor;
 - (b) Certain subsidies, such as those to renewables, may be retained for a longer period, where they support sustainable development, but sunset clauses should nonetheless be included.
7. Ensure that energy prices provide market signals that motivate consumers to conserve energy and that promote energy efficiency and use of renewables.
8. Develop income-support mechanisms taking into account local characteristics, household income levels and other relevant factors. The group of consumers eligible for support could be determined based on earlier applications for aid, income level, social vulnerability and voluntary application.
9. Establish a regulatory authority to be responsible for price setting, licensing and regulating energy generation, transmission and distribution. Decisions of this authority should be transparent and must ensure equal conditions and non-discrimination of all sector participants.
10. Ensure transparency in justifying cost items and provide access of public to information on the price structure and price changes.

II. GUIDELINES ON REFORMING ENERGY SUBSIDIES

Recalling the recommendation of the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (WSSD), to take action to phase out environmentally harmful energy subsidies; as well as the energy-related decisions of the Aarhus Ministerial Conference “Environment for Europe”(1998),

UNECE Governments are encouraged to:

1. Reform energy subsidies as part of a broader process of economic and institutional reform aimed at placing more emphasis on the market, trade liberalization, improving governance of the energy sector and promoting sustainable development.
2. Ensure that price signals reflect to the maximum possible extent the full costs and benefits, including externalities, of supplying and consuming different forms of energy.
3. Remove any subsidies that fail to achieve demonstrable net environmental or social benefits.
4. Favour regional development, education and training, health and social welfare policies over energy subsidies in addressing social issues.

5. Target subsidies, where they are justified, at clearly defined groups and technologies, and devise mechanisms that ensure that the benefits of those subsidies go only to those targeted categories.
6. Carry out a thorough and coherent analysis of all the economic, social and environmental costs and benefits associated with existing or planned subsidy schemes to ensure that the case for them is valid. Where it is not possible to assess properly the full implications of a given subsidy, seek to remove it.
7. Where a subsidy scheme is justified, design it so that it does not undermine incentives for producers and suppliers to provide a service efficiently or for consumers to use energy efficiently, and does not harm the financial health of energy-service providers.
8. Prevent the cost of energy-subsidy schemes from becoming a serious burden on the national finances, and to minimize administration costs.
9. Ensure that the financial costs and the channels through which financial transfers, within subsidy programmes, are made are fully transparent, and communicate that information to the public.
10. Ensure limited duration and regular review of energy-subsidy programmes.
11. Implement reforms in a phased manner, where the economic and social consequences are profound, to soften the financial pain of those who stand to lose out and give them time to adapt.
12. Consider introducing compensating measures that support the incomes of poor households in more direct and effective ways than through energy subsidies.
13. Communicate clearly to the general public the overall benefits of subsidy reform to the economy and to society as a whole.
14. Apply all means for amicable settlement of accounts by non-paying customers including financial charges and fines. Cutting of supplies by energy service providers to non-paying poor households should be applied under exceptional circumstances only.

EXPLANATORY NOTES

I. EXPLANATORY NOTES TO THE GUIDELINES ON REFORMING ENERGY PRICING IN COUNTRIES IN TRANSITION

1. Objectives

The primary goal of energy pricing reform should be to create a well-functioning competitive market, aimed at increasing economic efficiency and improving quality of energy services. It should fully take into account the economic, environmental and social concerns of governments and society, in promoting the sustainable production, transmission and use of energy.

Energy sector reform should be part of a broader process of macroeconomic restructuring. Key elements include:

- Commercializing energy commodities and services.
- Unbundling vertically integrated monopolies.
- Liberalizing the energy sector by introducing wholesale and retail competition.
- Promoting best practices in managing public and private energy companies.
- Improving the environmental performance of the energy sector.

The general public should be informed about the benefits of energy-sector reform and market-based pricing notably the resulting gains in economic efficiency and GDP growth, the more efficient use of energy consumption and lower emissions of CO₂ and pollutants.

Making the energy sector profitable and attracting domestic and foreign investment should be a primary policy objective.

2. Approach

2.1 *General Principles of Tariff Regulation*

The prices of energy products and services, with the exception of petroleum products, are usually set by some kind of a state body in countries in transition. Two major principles need to be taken into account in regulating energy prices:

- Customers should receive adequate service at reasonable rates.
- Utilities should be provided with a reasonable opportunity to recover all their costs, including the costs of capital (a fair return on investment).

For the efficiency of the energy sector and the entire economy the most important factor is that prices reflect long-run marginal costs (LRMC).¹ Certain subsidies, however, may be

¹ Marginal cost is defined as the cost of producing an extra unit of output using the existing capital stock. Long-run marginal cost (LRMC) is marginal operating cost plus the cost of additional capacity required to increase output.

acceptable (see Part 2 of these guidelines): In principle, any subsidy can be justified if the gain in social welfare and environmental improvement that it brings exceeds the net economic cost.

2.2 *Removing Price Distortions*

The prices of network-energy services (electricity, gas and heat) – particularly to households – in countries in transition are often far below average EU prices, and LRMC.

Studies show that household prices are well below LRMC, often by as much as 90%, in almost all transition economies. Moreover, the ratio of industrial to household prices does not correspond to that observed in developed market economies. Industrial power tariffs are often relatively as a result of cross subsidies. The difference between prices and LRMC is covered by subsidies. The long-term objective should be to bring prices to different customer categories into line with LRMC.

2.3 *Encouraging Efficient Consumption*

The correct energy prices provide market signals that motivate consumers to use energy efficiently. In non-energy intensive sectors, where energy costs do not exceed 2-5 % of total operating costs, it is nonetheless important for companies to exploit opportunities to use energy more efficiently when the rate of return on investments in energy-efficient technologies is acceptable. Generally, such investments require a payback of no more than five years. Rational energy use is even more important in energy intensive sectors iron and steel, glass, non-metallic minerals and heavy chemicals, where energy costs can account for as much as 40 % of total operating costs.

The importance of efficient residential energy use is increased by the fact that this sector accounts for a large proportion of final consumption. Under-pricing has discouraged energy-efficiency improvements up to now. Raising prices in the residential sector would boost interest in using energy more efficiently. In addition, it is important that technical solutions be made available to help people save energy if they wish to, including:

- Installation of meters and heating controls in individual housing units.
- Individual billing.
- Subsidies for family houses and multi-dwelling houses to finance investments in energy efficiency, such as cheap loans and tax concessions.

2.4 *Attracting Investments into Energy Sector*

The use of the energy by the energy industry itself in countries in transition represents on average 30% and 40% of total primary energy supply. Because of low energy prices and non-payment of bills, energy producers and distributors often make commercial losses. This means that the necessary maintenance, investment and modernization do not take place.

Price reform would allow the sector to become profitable, which would attract domestic and international capital. To attract foreign funds, countries in transition have to provide a stable investment climate and competitive tax arrangements. Once the right conditions are achieved, energy companies could make good the lack of investment in the past. Energy price reform and liberalization of the energy industry would help improve the efficiency of energy production and supply.

3. Price Signals to Consumers

The population should be informed of plans to reform energy prices in a timely and effective manner. It is a major exercise to communicate to the population and to make it understand why the reform is necessary and beneficial for society and the economy as a whole. It should be explained that price reform is a key element of moves to promote sustainable development, protect the environment and raise people's standard of living.

The population needs to understand that the price of all products, including energy, should reflect production and distribution costs as well as a reasonable profit to cover the cost of capital. The population should be made to accept that energy is a commodity just like any other. It can be particularly difficult for people to accept this principle in some countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA) where the majority of consumers have become used to not paying their energy bills.

The population should also be persuaded that prices reflect only those costs that are related to the supply of the energy service in question and that the relevant costs are as low as possible. It should also be made clear to people that prices will be raised gradually and that the most vulnerable segments of the population who could lose out from the transition will be protected.

4. Transparency of Pricing

In countries in transition, end-user prices are often subsidized. Producer side subsidies are also common. Within large, vertically integrated energy utilities, cross-financing between the different functions along the supply chain – production, transport and distribution – is widespread. Where import prices are volatile, prices changes are often passed on to consumers by the regulatory body in an arbitrary manner. This lack of transparency, which hinders efforts to improve the efficiency of energy pricing and remove subsidies, is a pressing issue in many countries in transition.

In vertically integrated network industries, unbundling of the accounts and management of the different parts of the supply chain would reveal cross subsidies and make it easier to remove them. At the same time the regulatory body responsible for pricing should take care that the logic behind pricing and the frequency and timing of price changes are widely known and understood. Predictability of prices is necessary to make it easier for utilities and consumers to plan ahead.

5. Pricing Methodologies

In almost all countries in transition, the regulatory authorities responsible for pricing of network-based energy services do so in an arbitrary manner, based on broader economic considerations, such as protecting activities likes mining, maintaining employment and reducing imports, and social considerations, such as supporting the incomes of poor households. The most important initial step in reforming energy pricing is to move away from an approach based on ability to pay philosophy towards one based on cost of service. The ultimate objective should be to move towards market-based pricing based on competitive in generation and supply. The pricing of the natural monopoly elements, including transmission and distribution, would, however, normally remain regulated.

Normally there are four main cost elements in the price structure for electricity and gas:

- A one-time payment for connection to the grid.
- A standing or fixed charge (usually monthly), not related to the amount of the commodity consumed. This charge covers costs such as metering, billing and capacity.
- A usage cost related to the amount of energy consumed, to cover the production of the commodity itself and the variable costs of delivering it to the end-user.
- A capacity charge, which is intended to cover the cost of building and maintaining capacity regardless of the extent to which that capacity is issued.

Other charges, such as environmental taxes, excise and value added taxes, regulatory charges, costs of compliance with economic and energy policy requirements, would be added the above charges in the bill to consumers.

Regulators can use different approaches to setting the average price that utilities are allowed to charge their customers:

- Rate-of-return regulation.
- Price cap regulation.
- Revenue cap regulation.
- Performance based regulation.

With rate-of-return regulation, profits are guaranteed and prices are predictable and transparent, but there are limited incentives to reduce costs. The other types of price control are known as incentive-based regulatory approaches. Producers have incentives to minimize costs. But there is a risk of windfall profits and the quality of service can suffer.

Whatever the chosen approach, prices should normally reflect the LRMC of energy production, transport and distribution, including a fair return on investment. In determining the LRMC, the exact cost of all elements of energy supply needs to be calculated for the various consumer categories taking account of differences in load characteristics. The introduction of cost-based tariffs should be seen as a transitional move. In the long run, the goal should be to move to market-based pricing though the introduction of competition in the wholesale and retail supply. In this way, the free market would determine the price of the energy commodity, with price being free to rise and fall in response to scarcities and surpluses. Market mechanisms provide a system of price adjustments to signal where resources are required and where they are not. The same mechanisms also promote the deployment of the most economically efficient energy technologies.

6. Methods for Allocating Costs

Utilities' costs, including operation and maintenance, administration, depreciation, tax and interest charges, can be grouped according to the various functions of energy supply; namely, production, storage (in case of gas), transmission, distribution and overheads.

In practice, these costs have to be allocated to different customer categories, to different types of service (for example, firm and interruptible) and to different types of charges, as described in section 5 above.

Energy costs reflect the volume of consumed energy. Capacity costs can be calculated for each customer category through detailed analysis of system loads, taking into account how certain customers influence such costs. Determining which customers account most for peak load is particularly important.

7. Types and Structure of Rates

Consumers enter into various classes of contracts with utilities for different types of energy service. The main types of regulated tariffs are as follows:

- *Firm customer tariff system:* The majority of customers opt for firm supply. These customers have a long-term relationship with the utility, cannot be switched to alternative fuel and require a continuously available service. They include households and most commercial businesses. They generally pay a fixed charge and an energy charge according to metered consumption. Flat rates are also quite frequently used where the energy charge is independent of actual consumption, usually where the service is un-metered. The amount of capacity charge is a controversial issue in the case of such customers.
- *Lifeline tariffs:* In many countries, lifeline tariffs are used for household consumers. Its objective is to meet the basic energy needs of the poorest customers at an affordable, subsidized price. The price subsidy is restricted to the initial (one or two) block(s) of consumption.
- *Interruptible tariffs:* The objective of interruptible energy supply is load management. It is primarily aimed at certain industrial consumers who are inclined to accept this type of service by temporarily interrupting their activity or by switching to an alternative back-up fuel. In return, interruptible customers benefit from a discount on the firm tariff. Some household customers use interruptible service for off-peak water or space heating.
- *Seasonal tariffs:* These are used where consumption varies markedly with the seasons, usually for space heating. A distinction is normally made between peak and off-peak periods for commodity charges to reflect the higher cost of meeting demand at peak.
- *Public lighting tariffs:* In some cases, a separate tariff may be applied for this type of use.
- *Incentive tariffs:* These may be used where the utility wishes to encourage or discourage consumption during certain periods

In many cases, regulated tariffs contain various price subsidies to meet social objectives. In assessing the justification for these subsidies, the following considerations should be taken into account:

- The extent to which the poor benefit from the subsidies (coverage)
- The share of the subsidy that goes to the poor (targeting)
- Market distortions caused by the subsidy
- Administration costs.

Other issues also need to be considered, such as the extent to which revenues are collected in cash, how much consumption is not billed and un-metered consumption. Raising tariffs towards LRMC requires these issues to be resolved

8. Frequency of Price Adjustments

Regulated energy prices should be adjusted in a timely and predictable manner. The adjustment may occur at certain pre-determined periods e.g. annual review or may be linked to some other event. Changes in price would normally be based on the changes in several economic indicators, for instance, import prices, the rate of inflation and the exchange rate. The price-adjustment formula may also include a revenue or productivity improvement-related element.

9. Support Mechanisms for the Poor

Reform of energy pricing should be accompanied by measures to compensate households for the loss of income that would normally entail. At present, there is no standard approach to dealing with this issue in the countries in transition. Income support mechanisms must be developed taking into account local characteristics, including income levels and the extent of the household-price increase brought about by reform. Key issues that policymakers must address include establishing criteria for determining eligibility for support and the mechanism for providing that support.

9.1 Criteria for Eligibility for Support

The poorest consumers would normally be eligible to receive support following the price reform. Identifying those customers is not always easy because of incomplete household statistics on poverty and energy consumption. Human passivity, health conditions, cultural reasons and pride which can discourage poor people from applying for subsidies, can also prevent support from being directed to targeted households.

The group of eligible consumers can be determined based on earlier applications for aid, voluntary application and affordability criteria. Affordability may be defined based on income per capita. Another approach is to use the share of spending on energy in total household income. If this share exceeds a given level, the so-called fuel-poverty level (for example, 15 %), the household would be eligible to receive support. In some countries, eligibility is linked to the energy consumption of the household. In this case, eligibility would be determined by a threshold: in kWh/year for electricity or m³/year for gas.

9.2 Evaluating Support Mechanisms

In deciding on the most appropriate support mechanism, policymakers must try to achieve five key objectives:

- The mechanism should cover all eligible poor people.
- It should reach only those consumers who need it and not those who can afford to pay full cost prices.
- It should minimize the cost to the government or utility.
- It should be fair and cost-effective.
- It should minimize distortions.

None of the support mechanisms currently in use in transition countries fully satisfy the above criteria. Across-the-board subsidies, whereby all residential consumers are subsidized, should always be avoided because of bad targeting. Supply-side subsidies should also be avoided for the same reasons. The following solutions are more acceptable:

- Life-line tariffs with two or three fixed or floating blocks with subsidized tariffs. But they can be implemented only when consumption is properly metered.
- Targeted subsidies in the form of grants related to measures of affordability. The metering of the households' energy consumption and reliable information on household incomes are necessary for this approach to work effectively.
- Direct income support.
- Support for energy-saving investments for poor households.
- Combinations of the above systems.

10. Regulatory Framework

Simultaneously with the reform of prices and the energy sector in general, a regulatory authority must be established for the network energy industries. Key tasks of the authority include the following:

- Setting prices in areas where a free market does not operate. Regulation should cover wholesale prices, retail prices for captive customers (where there is not supply competition) and the network access charges.
- Licensing of energy production/generation, transmission, storage and distribution.
- Protection of consumers' interests.
- Other activities, such as developing standards for environment protection and safety, promoting energy efficiency etc and monitoring the behaviour of market participants and industry performance.

The authority should be independent of day-to-day political interference and should ensure equal conditions and non-discrimination of all sector participants. It should be given responsibility for encouraging competition and ensuring financial viability of industry participants.

II. EXPLANATORY NOTES TO THE GUIDELINES ON REFORMING ENERGY SUBSIDIES

1. Definitions and Scope

No consensus definition of an energy subsidy exists, complicating objective discussion of issues relating to subsidies and their reform. The narrowest definition is a direct payment by a government to a producer or consumer. But this is just one way in which governments can stimulate the production or use of a particular fuel or form of energy. Broader definitions attempt to capture other types of government interventions that affect prices or costs, either directly or indirectly.

For the purposes of these guidelines, an energy subsidy is defined as any government action that concerns primarily the energy sector that lowers the cost of energy production, raises the price received by energy producers or lowers the price paid by energy consumers. The baseline is assumed to be market prices and costs. This means that any government action that seeks to address a market failure by reducing the price or cost of energy to internalize an external environmental or social benefit (i.e., a positive externality) constitutes a subsidy.

The above definition encompasses a wide range of government interventions in the energy sector, but excludes non-energy government policies and measures that might nonetheless unintentionally lead to lower energy prices in an indirect way. Government actions that primarily concern the transport sector, for example, can significantly affect the cost and price of providing an energy service.

There are many different types of energy subsidies. The following interventions, which may constitute sources of subsidy to producers or consumers, are the most common:

- Direct financial interventions, including:
 - Transfers, grants, preferential loans and liability insurance.
 - Tax instruments, including royalties, duties, levies, tariffs, credits and relief, accelerated depreciation allowances and the possibility of transfer pricing.
- Indirect administrative interventions, such as:
 - Trade instruments, including quotas, technical restrictions and embargoes.
 - Energy-related services provided directly by government at less than full cost. This includes direct spending on energy infrastructure and public agencies performing service functions, and the waiving of bills, which effectively makes the energy service free to the consumer.
 - Regulatory controls, such as price controls, demand guarantees, mandated deployment rates for certain types of energy technology, market access restrictions, environmental regulations, technical standards, licensing and certification.
 - Public funded energy research and development.

The interventions listed above are classified according to whether they impact prices or costs directly or indirectly. Subsidies may be classified in other ways, such as whether the subsidy is on- or off-budget, or whether the subsidy accrues directly to producers or consumers. A producer subsidy – a government intervention that has the effect of lowering the cost of production – would normally lead to a lower price to the final consumer, because it stimulates producers to raise output. A consumer subsidy is a government action that directly reduces the price of a fuel or energy service to consumers. A consumer subsidy may also take the form of a cross-subsidy, where a below-cost price to one category of consumers is offset by an above-cost price to another.

Consideration of subsidies and their reform must take account of taxes, since they offset the effect of subsidies on price. In many cases, energy subsidies are more than offset by special taxes and duties (other than the standard rate of sales or value-added tax that applies to all goods and services) that raise the final end-use price to above free-market levels. Differential rates of taxation can give a competitive advantage or disadvantage to one fuel or energy form over another in the

same way as a subsidy. What matters, in practice, is the overall or net impact of all subsidies and taxes on the absolute level of prices and costs and the competitiveness of each fuel or technology.

2. Objectives and Approach

A subsidy by its very nature involves a complex set of changes in economic resource allocation through its effect on costs and/or prices. These shifts inevitably have economic, social and environmental implications. But in many instances, subsidies are counter-productive because the costs of the distortions they cause outweigh the benefits. The harmful effects of energy subsidies may be manifested in the following ways:

- Subsidies often lead to higher consumption and waste, exacerbating the harmful effects of energy use on the environment. By lowering the price paid for a fuel or the cost of using it, a subsidy will stimulate use of that fuel, leading to increased air pollution and emissions of greenhouse gases. Inefficient use of energy and outright waste caused by under-pricing or even zero-pricing (in the case of unmetred supplies or non-collection of bills) is a common problem in some economies in transitions. Higher fossil-fuel production can also damage the environment directly, by polluting water supplies and spoiling the landscape. Public funding of fossil-fuel research and development, a form of energy subsidy, may ultimately lead to higher consumption, but may also yield positive environmental effects if it results in the use of more efficient, cleaner-burning technologies in the long term.
- They can place a heavy burden on government finances, worsen the balance of payments and weaken the potential for economies to grow. The financial cost may be significantly raised by the need for heavy administration to allocate subsidies to targeted beneficiaries and prevent abuse.
- Subsidies to fossil fuels undermine the competitiveness of renewables and investments in energy efficiency.
- To the extent that they reduce returns on investment and cash flows, they can undermine private and public investment in the energy sector. As a result, they can impede the expansion of energy services as well as the development of more environmentally benign energy technologies.
- They do not always end up helping the people that need them most. Subsidies often benefit mainly energy companies, equipment suppliers and better-off households, who consume more of the subsidized fuel and have better access to it. Meanwhile, the entire population, including the poor, shares the cost. Subsidies also encourage cheating and corruption.

The primary goal of subsidy reform, therefore, should be to minimize the harmful effects while maximizing the benefits. This will involve changing the subsidy mechanism and/or reducing the overall size of subsidies. Eliminating subsidies completely is justified when they are clearly harmful to the environment or impede economic development and trade while bringing minimal social or local economic benefits in the long term.

Subsidies on any economic activity can in principle be rationalized on the basis of theoretical arguments concerning market failures or imperfections that lead to economically sub-optimal outcomes. A subsidy can be justified if the net gain in social welfare or the environmental

improvement that it brings about exceeds the net economic cost. Energy-market failures include external costs, such as pollution, and barriers to market entry that impede the efficient operation of competitive markets.

Government intervention, which may involve the use of subsidy, can help to remedy such market failures, either by addressing their causes or by trying to replicate the outcome of a perfect market. For example, support for renewable energy sources or for the deployment of energy-efficient technologies can bring real social, environmental and economic benefits, depending on circumstances and how that support is provided. But practical considerations can make achieving those goals difficult. In practice, policymakers have to strike an appropriate balance between reliance on the market and intervention to address social and environmental policy goals. They must also devise workable mechanisms that ensure that stated policy goals are met at minimum cost.

Energy-subsidy reform needs to be undertaken as part of a broader process of economic and institutional reform. This is especially important in the transition economies. Economic reform, aimed at restructuring the energy sector and the economy as a whole, should involve placing more emphasis on the market, removing trade barriers, encouraging private and foreign investment and reorganizing state enterprises. In the long run, competition can help to reduce energy supply costs and, therefore, prices, which would ultimately help to reduce the need for subsidy. Institutional reform involves reorganizing public structures and bodies in order to improve governance of the energy sector. Sustaining financial discipline in the public budget and state enterprises, including enforcement of payments, is a vital component of economic and institutional reform. Non-payment of electricity, gas and district heat bills, an implicit form of subsidy, remains a major problem in some transition economies.

Policy-makers, however, should seek to incorporate the external costs of energy production, supply and use in the prices of energy services where possible, using market-based instruments such as taxes or regulations such as limits on airborne emissions. Getting market signals right so that prices better reflect the true costs of producing and consuming energy, taking account of the environmental and social consequences, should always be a key guiding principle. In this way, the economic costs of meeting sustainable development goals will be minimized. Although it is next to impossible in practice to design policies that fully incorporate environmental externalities, significant environment improvements can be still be achieved with measures that fall short of this ideal.

The removal or reduction of energy subsidies does not mean subjugating social welfare goals. Regional development, education and training, health and social welfare policies rather than subsidies should be the primary vehicles for addressing social issues, since the economic efficiency losses and environmental effects are less marked. For example, a social security system aimed at directly at the poor, the unemployed or the handicapped is a more efficient way of improving their living standards than keeping energy prices low. Similarly, it is usually better for a government to contribute directly to the cost of building or running a school or hospital than to subsidize the electricity or heating fuels needed to run them.

There may, however, be a case for subsidizing access to energy services, where the initial costs of connecting to an energy network (electricity, gas or heat) or purchasing energy-related equipment are beyond the means of the poorest households. Subsidies for maintaining service to poor households may also be justified on practical and humanitarian grounds. This may be the case where the climate is extremely cold, where energy represents a very large share of household

spending and where welfare-support schemes fail to provide adequate protection for all poor people.

3. General Principles of Subsidy Reform

In most instances, governments are faced with awkward trade-offs, both between the economic, social and environmental effects of reforming subsidies and between those consumers or producers who stand to lose out and those that stand to gain. But, in many cases, removing or reforming energy in combination with other policy measures, such as those aimed at rationalizing the tax system, could bring important net overall economic and environmental benefits. Governments should place priority on removing or at least reducing the size of those subsidies that are clearly harmful to the environment as well as being economically costly. Subsidy removal, in this case, would be a win-win policy reform. Many subsidies that encourage fossil-fuel consumption fall into this category.

There may nonetheless be a good case for retaining subsidies in specific instances, especially where they are aimed at encouraging more sustainable energy use. Examples might include temporary support for new renewable and energy-efficient technologies to overcome market barriers, and measures to improve poor or rural households' access to modern, commercial forms of energy. But the way in which a subsidy is applied is critical to how effective it is in meeting policy objectives and its cost.

There is no single right approach or model to designing or reforming subsidy policies. Every country needs to take account of national and local circumstances. These include the country's own policy objectives and priorities, its stage of economic development, market and economic conditions, the state of public finances and the institutional framework. But there are a number of basic principles that countries need to apply in designing subsidies and implementing reforms to existing programmes.

Experience shows that subsidy programmes and their reform should meet the following key criteria:

- Well-targeted: Subsidies should go only to those who are meant and deserve to receive them.
- Efficient: Subsidies should not undermine incentives for suppliers or consumers to provide or use a service efficiently.
- Soundly based: Subsidies should be justified by a thorough analysis of the associated costs and benefits.
- Practical: The amount of subsidy should be affordable and it must be possible to administer the subsidy in a low-cost way.
- Transparent: The public should be able to see how much a subsidy programme costs and who benefits from it.
- Limited in time: Subsidy programmes should have limited duration, preferably set at the outset, so that consumers and producers do not get "hooked" on the subsidies and the cost of the programme does not spiral out of control.

Each of these principles and how they should be applied in practice are considered below.

3.1 Targeting

Targeting subsidies effectively so their benefits are limited to a clearly defined targeted group should be the first consideration in reforming or designing a subsidy programme. The targeted group would normally be a certain type of producer or category of consumer; for example, the operator of a wind turbine or poor households. Subsidies that are enjoyed by all types of producers or all consumers regardless of their income or the form of energy cause major economic distortions and costs, and should, therefore, be avoided. Such subsidies would include, for example, a special low rate of sales tax applied to heating fuels, which benefits all consumers the largest consumers most in absolute terms. Generally, it is easier to target consumer subsidies than producer subsidies, since the former is applied at the point of sale.

Targeting is, therefore, primarily an issue for consumer subsidies, which should be restricted to the poorest households and to the environmentally cleanest energy sources. The definition of poor households should not be so wide that it captures more than a small proportion of the population. And the mechanism for subsidizing a particular fuel should not allow richer households to benefit from the subsidy. Where it is not practical to limit the subsidy solely to poor households, it is preferable to eliminate the subsidy and address the problem of poverty directly through social welfare policies.

Any subsidies intended to alleviate poverty should normally be limited to electricity, natural gas and district heat delivered via fixed networks. It is impractical in most cases to limit subsidies on other non-network forms of energy, such as oil products, to poor people. This is because those fuels can be freely traded. Voucher systems, for example, are expensive to administer and open to abuse, since poor people can sell them to richer consumers.

The method used to subsidize network-energy services for the poor is critical to effective targeting. Lifeline rates — special low rates aimed at small users — can be an effective way of reducing the cost of service for poor households, who spend proportionately more of their income on energy than do rich households. In general, energy consumption is strongly correlated to income level. There are various ways of applying such rates, which affect how well-targeted the subsidy is:

- A subsidy can be applied to the standing charge covering the fixed monthly cost of maintaining a connection to the network – a capacity subsidy. If this rate were applied only to households subscribing to the lowest capacity, for example 3 kW for electricity service, this subsidy would be largely limited to the poor. Richer households, which consume more energy, would normally subscribe to higher capacity, for which subsidised rates would not be available. There is, nonetheless, a danger of abuse, since richer households may try to obtain more than one subscription for the same address, especially if the potential savings are large.
- A subsidy can be applied to the tariff for each kWh of energy consumed – a commodity subsidy. If the subsidized tariff were applied only to the first, small tranche of consumption, households consuming small amounts of energy would profit most. Alternatively, a subsidized tariff can be applied to households subscribing to the lowest capacity.

However, targeting of the subsidy at the poor is far from perfect with either of these approaches. Consumption is not solely a function of income: large, poor families may consume

more energy than small, rich families. Secondary residences, usually owned by the richest households, would also enjoy the subsidy.

In general, capacity subsidies are more effective at targeting poor households, but only when abuses can be kept to a minimum. Moreover, they are less likely to encourage waste. Both types of subsidies require good metering to be effective.

Producer subsidies should generally be limited to renewable energy sources that bring environmental benefits and that are already close to being competitive with conventional fuels and technologies. However, public support for research and development — a form of subsidy — may be justified for non-renewable energy sources if it can be shown that such support will promote more efficient and, therefore, less polluting energy use. Research into other energy technologies aimed at enhancing a country's domestic production capacity and energy-supply security might also make sense. But research and development efforts should always be focused on those fuels and technologies that are most compatible with public policy goals and that are considered to have the best chance of becoming commercially viable within a reasonable period of time.

3.2 *Efficiency*

Energy-subsidy programmes should always be designed in a way that does not undermine incentives for consumers to use energy efficiently or for producers and suppliers to provide a service efficiently.

In the case of consumer subsidies, both the size and the subsidy mechanism affect how efficiently energy is used. The larger the subsidy on electricity, for example, the less incentive consumers will have to conserve electricity and to use it efficiently. They will be less inclined to buy efficient appliances and to take advantage of time-of-day tariff differences that reflect the higher cost to the utility of providing supply at times of peak demand. The way in which an energy service is subsidized will also affect its marginal cost to the consumer and, therefore, the incentive to use the service efficiently. In general, commodity subsidies are more likely to discourage the efficient use of energy than capacity subsidies.

Consumer subsidies in the form of government controls that keep prices below the full cost of supply or allow consumers to avoid paying their energy bills should not be allowed to penalize financially the energy-service provider. Such subsidies, if they cause the company to lose money, will undermine its ability to maintain a reliable service and upgrade and expand the network to meet demand. They will also discourage new investors from entering the industry. Cross-subsidies that involve above-cost tariffs for some larger consumers to compensate for subsidized tariffs for households should be avoided, since they can undermine the international competitiveness of industrial and commercial firms. Ideally, subsidised capacity and commodity tariffs for small consumers should be financed out of public funds. Such an approach minimises economic distortions and protects the financial performance of service providers.

The issue of whether to subsidize capacity or output also applies to producer subsidies aimed at encouraging output of a particular fuel. The right approach will depend on the type of fuel or technology. For certain types of renewable energy sources, such as wind power and solar photovoltaics, subsidies on the installation of capacity may provide a stronger incentive to investors than subsidies on each unit of energy produced, because of the high initial cost of capital. But capacity subsidies may not encourage construction of the most efficient technologies. Moreover, they do not always ensure that the systems, once installed, are run optimally. Fixed, subsidized commodity tariffs for renewables-based power give a stronger incentive to invest in the

most efficient technologies, since the amount of subsidy a producer receives depends on output. In practice, some combination of capacity and commodity subsidies may be the best approach.

3.3 Rationale

Because subsidies can result in serious market distortions and adverse environmental, social and economic effects, it is essential that any decision to introduce or retain a subsidy be soundly based. Too often, a subsidy is introduced to support a specific social or environmental goal, without serious analysis of all the consequences. It is incumbent on the authorities to present a convincing case for the subsidy based on a thorough and coherent analysis of all the associated economic, social and environmental costs and benefits. The burden of proof should be on demonstrating the net benefits of both new and existing subsidies. Since market conditions and policy objectives change over time, this type of exercise must be carried out on a regular basis to ensure that the case for maintaining a subsidy remains valid.

Carrying out this type of analysis requires reliable data, including market assessments and customer surveys, and effective analytical capacity. Where that capacity is lacking, governments must develop training and education programmes and make use of external expertise, either from international organizations or consultants. As a rule, where it is not possible to assess properly the full implications of a subsidy because of a lack of data or expertise, it is best not to subsidize at all.

3.4 Practicality

Even when there are strong theoretical arguments for an energy subsidy, practical considerations related to the financial costs of providing the subsidy may undermine the case for it. These costs comprise two elements:

- The cost of the subsidy itself. This might involve:
 - a direct financial transfer to energy producers or consumers in the form of grants;
 - the loss of income to a state-owned utility;
 - the loss of tax revenue to the national treasury, where a fuel enjoys a lower rate of tax; or
 - the cost of a public funded research programme.
- The cost of administering the subsidy scheme, including the cost of preventing and dealing with cheating and abuse. Subsidy programmes involving cash payments to producers or consumers are notoriously expensive to administer, since the authorities need to verify that each recipient is entitled to the money. Cheating can be commonplace and difficult to prevent.

The overall cost of a subsidy scheme should never be allowed to become a serious burden on the national finances. One way of avoiding this is to place financial limits on on-budget subsidy schemes. If the cost of administering a subsidy scheme accounts for a large share of the scheme's total cost, then the subsidy is unlikely to bring any net benefit. In that case, it should be eliminated.

3.5 Transparency

Transparency in both energy-subsidy policies and the way subsidy programmes work is essential to good governance. The goals of a particular subsidy policy, how they are targeted, the associated financial costs, the channels through which financial transfers are made and

assessments of their economic, environmental and equity implications should always be made fully transparent. Reporting this information to parliament and publishing it on a regular basis would help to prevent abuse. They would also enable the authorities and the public to monitor the cost of the programme. Making all these elements more transparent also increases the political costs of irresponsible policies and rewards responsible action by policymakers. Hidden subsidies are the hardest to reform.

Any subsidies that are retained should generally be kept on-budget, to make them more visible and easier to monitor. On-budget costs should be properly accounted for and the results made available for public scrutiny.

3.6 Duration

All subsidy programmes should be subject to regular review. In most cases, it is preferable to establish a time limit or a “sunset clause” for ending the programme, especially in the case of a new subsidy. This ensures that producers and consumers do not get permanently “hooked” on the subsidy and forces policymakers to actively question the need to continue a programme after a certain time. Many subsidy programmes continue long after the rationale for them has disappeared because of political inertia and vested interests. It can also prevent the financial cost of the programme from spiralling out of control. Ideally, temporary subsidies should be linked to clearly defined targets, such as the penetration of a particular fuel or cost reductions. Such subsidies would normally be phased out in a gradual way to ease the adjustment of the market.

A sunset clause is particularly appropriate where the purpose of the subsidy is to address a specific market-entry barrier, such as the high initial cost of a new technology. Once a technology or a distribution network is established and economic, the subsidy would normally no longer be needed.

4. Implementation of Reform

Reforming energy subsidies must take account of practical barriers to reform. The biggest barrier is usually resistance from those groups that benefit from the subsidy and politicians who champion their cause. By its very nature, the costs of an energy subsidy are usually spread throughout the economy, while its benefits are usually enjoyed by only a small segment of the population — not necessarily the targeted group. Those beneficiaries will always have an interest in defending that subsidy when their gains exceed their share of the economic or environmental costs. Subsidies are as popular in practice as they are unpopular in theory.

The majority of the inhabitants, who bear the net cost of the subsidy, are typically less inclined to support political action to remove the subsidy, since the cost is likely to be much smaller in per capita terms than the benefit to the recipients. Furthermore, it can be difficult to demonstrate the economic cost of subsidy in terms that the public can understand. Those that want to keep a subsidy often find it much easier to provide concrete examples of their social benefits, such as the number of jobs supported or the financial savings to poor people. Benefits that involve primarily indirect gains in economic efficiency are abstract and difficult to demonstrate to the public. Where the environmental benefits are global, such as reduced greenhouse-gas emissions, the public may not care much, especially where poverty is widespread.

For these reasons, it can be very hard for policy makers to remove subsidies once they have been introduced. Resistance to reform tends to be particularly acute in the economies in transition.

In these countries, the general public often still considers energy to be a basic social good, like food and housing, the pricing of which should not be left solely to market forces.

Resistance to reform makes it especially important for policy makers to be extremely cautious in devising new subsidies. As a rule, a new subsidy should only be introduced if the immediate net benefits are demonstratively large and likely to persist for a long time.

Reforming existing energy subsidies requires strong political will to take tough decisions that benefit society as a whole. In general, politicians tend to be more willing to tackle difficult subsidy issues immediately after elections in the hope that opposition to reform will have diminished by the time new elections come around.

The following approaches can help policymakers to overcome resistance:

- Reforms may need to be implemented in a phased manner to soften the financial pain of those who stand to lose out and give them time to adapt. This is likely to be the case where removing a subsidy has major economic and social consequences. Phased reform could start with local experiments, which can be rolled out nationally as lessons are learned. Phasing in reforms can help build public support and momentum for carrying reforms forward. The pace of reform, however, should not be so slow that delaying its full implementation involves excessive costs.
- If reforming an energy subsidy reduces the purchasing power of a specific social group, the authorities can introduce compensating measures that support their real incomes in more direct and effective ways. That goal may be considered socially desirable. It may also be the price that has to be paid to achieve public and political support for removing or reducing the subsidy.
- Politicians need to communicate clearly to the general public the overall benefits of subsidy reform to the economy and to society as a whole to counter political inertia and opposition. In most UNECE countries, the public is becoming familiar with the environmental advantages of renewables and natural gas over coal, making it harder for politicians to maintain support to ailing coal industries.

The problem of non-payment of energy bills must be dealt with vigorously, but with due regard to the welfare of poor households. It is vital that energy-service providers (public and private) be permitted to cut off service to non-paying customers – except under exceptional circumstances. Customers should, nonetheless, be given sufficient time and flexibility in making good their debts. Service providers should first deploy all possible means for settling accounts by non-paying customers, including financial charges and fines, before resorting to cutting off supplies. The ultimate threat of the energy service being withdrawn is essential to give customers an incentive to pay their bills on time.

UNECE governments can seek support from multilateral lending institutions and other international organizations in devising and implementing addressing energy-subsidy reforms. Countries trying to cut subsidies may find it politically safer to have their hands tied by an external commitment, such as an international trade agreement or a formal condition for obtaining a loan. Governments may also gain access to advice and expertise on subsidy reform and broader aspects of energy-policy making.

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

et

COMITÉ DE L'ÉNERGIE DURABLE

**PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFONTE
DE LA TARIFICATION ET DU SUBVENTIONNEMENT
DE L'ÉNERGIE**

Élaboré conjointement par le Comité des politiques de l'environnement et le Comité de l'énergie durable de la CEE et approuvé par la cinquième Conférence ministérielle «Un Environnement pour l'Europe» (Kiev, Ukraine, 21-23 mai 2003).

PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFONTE DE LA TARIFICATION ET DU SUBVENTIONNEMENT DE L'ÉNERGIE

I. PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFONTE DE LA TARIFICATION DE L'ÉNERGIE DANS LES PAYS EN TRANSITION

La refonte de la tarification de l'énergie devrait viser essentiellement à créer un marché concurrentiel efficace, ce qui permettrait d'accroître le rendement économique et d'améliorer la qualité des services énergétiques. Elle devrait tenir pleinement compte des préoccupations économiques, environnementales et sociales des pouvoirs publics et de la société pour favoriser la production, la transmission et l'utilisation durables de l'énergie.

Les gouvernements des pays en transition membres de la CEE sont encouragés:

1. À **réformer** le secteur énergétique dans le cadre plus large de la restructuration macroéconomique, en vue:
 - a) De valoriser les produits et services énergétiques;
 - b) De libéraliser le secteur énergétique en instituant une concurrence au niveau des prix de gros et de détail, avec les protections adéquates;
 - c) De promouvoir une pratique optimale dans la gestion publique ou privée des entreprises énergétiques;
 - d) D'améliorer les résultats en matière d'environnement du secteur énergétique en évitant des pratiques nuisibles à l'environnement.
2. À **sensibiliser** le grand public aux avantages de la réforme du secteur énergétique, en mettant en évidence l'amélioration du rendement économique et la croissance du PIB, la rationalisation de la consommation énergétique et la baisse des émissions de CO₂ et d'autres polluants.
3. À **faire en sorte** que le secteur énergétique devienne rentable et attire des investissements domestiques et étrangers.
4. À **réformer** la réglementation tarifaire afin que:
 - a) Les clients bénéficient d'un service amélioré à des tarifs raisonnables;
 - b) Les compagnies de gaz et d'électricité puissent recouvrer l'ensemble de leurs coûts justifiés et faire un profit en ajustant leurs prix, du moins à des niveaux économiquement viables sur le plan local;
 - c) Le mécanisme de tarification devienne transparent;
5. À **faire en sorte** que la poursuite du processus de réforme des tarifs et des mécanismes de tarification soit une **certitude** pour tous et que les consommateurs puissent compter sur une rationalisation des tarifs à la suite de la libéralisation des marchés de l'énergie qui aboutirait, éventuellement, aux prix du marché.

6. À **s'employer**, en fixant les prix et tarifs énergétiques à des niveaux économiques fiables, à supprimer les subventions préjudiciables à l'environnement, en tenant compte notamment des faits suivants:

- a) Les subventions devraient être éliminées progressivement et avec beaucoup de circonspection. Si nécessaire, leur suppression devrait être assortie de mesures sociales d'accompagnement visant à atténuer les éventuels effets négatifs touchant les pauvres;
- b) Certaines subventions, notamment celles en faveur des sources d'énergie renouvelables, peuvent être conservées pour une période plus longue dans les cas où elles favorisent le développement durable; il conviendrait, néanmoins, de prévoir des clauses d'extinction.

7. À **veiller** à ce que les prix de l'énergie soient autant de signaux du marché qui incitent les consommateurs à économiser l'énergie et qui favorisent l'efficacité énergétique et le recours aux sources d'énergie renouvelables.

8. À **mettre au point** des mécanismes de soutien du revenu en tenant compte des conditions locales, des niveaux de revenu des ménages et d'autres facteurs pertinents. Pour désigner le groupe de consommateurs pouvant prétendre à un tel soutien, on pourrait se fonder sur les précédentes demandes d'aide, le niveau de revenu, la vulnérabilité sociale et les demandes volontaires.

9. À **créer** un organe de régulation chargé de la tarification, de l'octroi des licences et de la réglementation de la production, de la transmission et de la distribution de l'énergie. Cet organe devrait être transparent et favoriser la non-discrimination et l'égalité entre tous les intervenants du secteur.

10. À **garantir** la transparence en justifiant les coûts et en donnant au public l'accès aux informations relatives à la structure et à l'évolution des prix.

II. PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA RÉFORME DES SUBVENTIONS SUR L'ÉNERGIE

Compte tenu de la recommandation figurant dans le Plan d'action du Sommet mondial pour le développement durable et tendant à l'élimination progressive des subventions sur l'énergie nuisibles à l'environnement suite aux décisions relatives à l'énergie adoptées lors de la Conférence ministérielle d'Aarhus «Un environnement pour l'Europe» (1998),

Les Gouvernements des États membres de la CEE sont encouragés à prendre les mesures suivantes:

1. Réformer les subventions sur l'énergie dans le cadre plus global de la réforme économique et institutionnelle visant à faire une plus grande place au marché, la libéralisation commerciale, à améliorer la gestion du secteur de l'énergie et à favoriser le développement durable.

2. Veiller à ce que les indications fournies par les prix reflètent autant que possible l'ensemble des coûts et des avantages, y compris les externalités, de la fourniture et de la consommation de différentes formes d'énergie.
3. Éliminer toute subvention dont les avantages nets sur le plan environnemental ou social ne sont pas prouvés.
4. Favoriser les politiques de développement régional, d'éducation, de formation, de santé et d'aide sociale plutôt que des subventions sur l'énergie pour faire face aux préoccupations d'ordre social.
5. Destiner les subventions, lorsqu'elles sont justifiées, à des groupes et à des technologies clairement définis et mettre au point des mécanismes permettant de faire en sorte que ces subventions n'avantagent que les catégories ainsi ciblées.
6. Procéder à une analyse complète et cohérente de l'ensemble des coûts et avantages économiques, sociaux et environnementaux associés aux programmes de subventionnement existants ou envisagés, pour s'assurer de leur bien-fondé. Faute de pouvoir évaluer convenablement toutes les conséquences d'une subvention donnée, on s'attachera à la supprimer.
7. Les programmes de subventionnement qui se révèlent justifiés doivent être conçus de façon, d'une part, à ne pas porter préjudice aux mesures incitatives en faveur des producteurs et des fournisseurs pour qu'ils assurent un service efficace ou en faveur des consommateurs pour qu'ils fassent une utilisation efficace de l'énergie, et, d'autre part, à ne pas porter atteinte à la santé financière des prestataires de services énergétiques.
8. Empêcher que le coût des systèmes de subventionnement de l'énergie grève les finances de l'État et minimiser les coûts administratifs.
9. Veiller à ce que les coûts financiers et les mécanismes de transfert financier dans le cadre des programmes de subventionnement soient pleinement transparents et permettre l'accès du public à l'information.
10. Veiller à ce que les programmes de subventionnement de l'énergie soient de durée limitée et fassent l'objet d'un examen périodique.
11. Mettre en œuvre les réformes de manière progressive, surtout lorsque les conséquences économiques et sociales sont profondes, de manière à atténuer les difficultés financières de ceux qui risquent d'en pâtir et à leur donner le temps de s'adapter.
12. Envisager l'adoption de mesures d'accompagnement de nature à soutenir les revenus des ménages pauvres selon des modalités plus directes et plus efficaces que les subventions sur l'énergie.
13. Faire comprendre clairement au public les avantages globaux que la réforme des subventions aura pour l'économie et la société dans son ensemble.
14. Utiliser tous les moyens pour régler à l'amiable les arriérés de paiement des clients, y compris les charges financières et les amendes. L'interruption des services de distribution d'énergie aux ménages pauvres ayant des arriérés de paiement devrait être décidée uniquement dans des circonstances exceptionnelles.

NOTES EXPLICATIVES

I. NOTES EXPLICATIVES AUX PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA REFORME DE LA TARIFICATION DE L'ÉNERGIE DANS LES PAYS EN TRANSITION

1. Objectifs

La refonte de la tarification de l'énergie doit viser au premier chef à créer un marché concurrentiel qui fonctionne bien, en vue d'améliorer la rentabilité et la qualité des services énergétiques. Elle doit tenir compte pleinement des préoccupations économiques, environnementales et sociales des pouvoirs publics et de la société civile pour favoriser la production, le transport et l'utilisation durables de l'énergie.

La réforme du secteur énergétique doit s'intégrer dans un processus plus vaste de restructuration macroéconomique. Ses éléments clefs sont les suivants:

- Valoriser les produits et services énergétiques;
- Fragmenter les monopoles intégrés verticalement;
- Libéraliser le secteur énergétique en instituant une concurrence au niveau des prix de gros et de détail;
- Promouvoir une pratique optimale dans la gestion publique ou privée des entreprises énergétiques;
- Améliorer les résultats du secteur énergétique en matière d'environnement.

Le grand public doit être sensibilisé aux avantages d'une réforme du secteur énergétique et d'une tarification selon les lois du marché, notamment au gain de productivité économique et à la croissance du PIB qui en résultent, à la rationalisation de la consommation d'énergie et à la baisse des émissions de CO₂ et d'autres polluants.

Il convient de faire en sorte surtout que le secteur énergétique devienne rentable et attire les investisseurs locaux et étrangers.

2. Manière de procéder

2.1 *Principes généraux d'une réglementation des tarifs*

Dans les pays en transition, le prix des produits et des services énergétiques, à l'exception des produits pétroliers, est habituellement fixé par un organisme d'État. Il convient donc de tenir compte de deux grands principes dans la réglementation des prix:

- Les clients doivent recevoir un service correct à un tarif raisonnable;
- Les entreprises de distribution d'énergie doivent pouvoir recouvrer l'ensemble de leurs coûts, y compris le coût du capital (rentabilité suffisante de l'investissement).

Pour assurer la rentabilité du secteur énergétique et de l'ensemble de l'économie, il est essentiel que les prix reflètent les coûts marginaux à long terme². Toutefois, certaines subventions peuvent être acceptables (voir chapitre II des présents principes directeurs): en principe, toute subvention peut se justifier si le bénéfice qu'elle apporte sur le plan du bien-être social et de la protection de l'environnement est supérieur à son coût économique net.

2.2 Élimination des distorsions de prix

Dans les pays en transition, le prix des services d'énergie de réseau (électricité, gaz et chauffage), notamment pour les ménages, est souvent très en dessous du prix moyen de l'Union européenne et du coût marginal à long terme.

Des études montrent que dans presque toutes les économies en transition les tarifs ménagers sont bien inférieurs au coût marginal à long terme, souvent dans une proportion allant jusqu'à 90 %. En outre, le rapport entre les tarifs applicables aux entreprises et les tarifs ménagers ne correspond pas à celui qui est observé dans les économies de marché développées. Les tarifs de l'énergie industrielle sont souvent assez élevés, par suite de l'existence de subventions croisées. La différence entre le prix de vente et le coût marginal à long terme est comblée par des subventions. L'objectif à long terme doit être d'aligner les prix facturés aux différentes catégories de clientèle sur le coût marginal.

2.3 Encouragement d'une consommation rationnelle

Des prix corrects sont autant de signaux du marché qui incitent les consommateurs à économiser l'énergie. Dans les secteurs qui ne sont pas gros consommateurs, et où le coût de l'énergie ne dépasse pas 2 à 5 % des frais d'exploitation, il importe néanmoins que les entreprises profitent des possibilités de consommation plus rationnelle lorsque le taux de rendement des investissements dans les techniques économes d'énergie est acceptable. D'une manière générale, ces investissements ont une période d'amortissement qui n'est pas supérieure à cinq ans. Une utilisation rationnelle est encore plus importante dans les secteurs gros consommateurs (sidérurgie, verre, minéraux non métalliques et chimie lourde), où le coût de l'énergie atteint parfois 40 % des frais d'exploitation.

Il importe aussi de rationaliser la consommation d'énergie pour l'usage ménager, d'autant plus que ce secteur représente une grosse part de la consommation finale. Jusqu'à présent, la modicité des prix n'encourageait pas les économies d'énergie. Une hausse des tarifs ménagers inciterait le public à mieux utiliser l'énergie. En outre, il importe de mettre à la disposition de la population des solutions techniques qui lui permettent d'économiser l'énergie:

- Installation de compteurs et de thermostats dans les habitations;
- Facturation individuelle des charges;
- Subventions à la construction de maisons individuelles ou d'immeubles d'habitation pour financer des équipements économes d'énergie, sous forme de crédits bon marché et d'avantages fiscaux.

² Le coût marginal est défini comme étant le coût de la production d'une unité supplémentaire de production à l'aide du capital existant. Le coût marginal à long terme est le coût d'exploitation marginal, auquel s'ajoute le coût de la capacité additionnelle nécessaire pour augmenter la production.

2.4 Encouragement des investissements dans le secteur énergétique

Dans les pays en transition, la consommation d'énergie par l'industrie énergétique elle-même représente en moyenne 30 à 40 % de l'approvisionnement total en énergie primaire. Du fait que l'énergie est bon marché et en raison des factures impayées par les consommateurs, les producteurs et les distributeurs d'énergie subissent souvent des pertes commerciales, de sorte qu'ils ne font pas les opérations d'entretien, d'investissement et de modernisation nécessaires.

La refonte de la tarification permettrait au secteur de devenir rentable et d'attirer les capitaux locaux et les capitaux internationaux. Pour obtenir des capitaux étrangers, les pays en transition doivent assurer un climat d'investissement stable et offrir une fiscalité intéressante. Lorsque les bonnes conditions seront réalisées, les compagnies de gaz et d'électricité pourront remédier à la carence passée des investissements. La refonte de la tarification et la libéralisation de l'industrie énergétique contribueraient à améliorer l'efficacité énergétique (production et distribution).

3. Les prix en tant que signal à l'intention des consommateurs

La population doit être informée convenablement et en temps utile des projets de refonte de la tarification. Il y a une opération de communication de grande envergure à mener auprès du public afin de lui faire comprendre pourquoi la refonte est nécessaire et avantageuse pour la société et pour l'ensemble de l'économie. Il faut expliquer que cette refonte est un élément capital de toute action visant à promouvoir le développement durable, à protéger l'environnement et à relever le niveau de vie.

La population doit se rendre compte que le prix de tous les produits, en particulier celui de l'énergie, doit comprendre le coût de la production et de la distribution ainsi qu'un bénéfice suffisant pour amortir le capital. Il faut amener le public à admettre que l'énergie est une marchandise comme une autre. Ce principe est parfois difficile à accepter dans certains pays d'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale, où la plupart des consommateurs ont pris l'habitude de ne pas payer leurs factures de gaz ou d'électricité.

Il faut aussi faire comprendre à la population que les prix ne comprennent que les coûts qui sont afférents à la prestation du service énergétique en cause et que ces coûts sont aussi bas que possible. Il faut aussi indiquer sans ambiguïté que les tarifs vont être relevés progressivement et que les catégories les plus vulnérables de la population qui pourraient souffrir de ce changement seront protégées.

4. Transparence de la tarification

Dans les pays en transition, les prix à la consommation sont souvent subventionnés. Les subventions à la production sont fréquentes aussi. Dans les grandes compagnies de gaz et d'électricité intégrées verticalement, le financement croisé entre les différentes fonctions de la chaîne d'approvisionnement – production, transport et distribution – est généralisé. Lorsque les prix à l'importation sont instables, les variations sont souvent répercutées de manière arbitraire sur les consommateurs par l'organisme de réglementation. Ce manque de transparence, qui nuit aux efforts déployés pour rationaliser la tarification et supprimer les subventions, est un problème à régler d'urgence dans beaucoup de pays en transition.

Dans les réseaux d'entreprises intégrées verticalement, la dissociation de la comptabilité et de la gestion des différents maillons de la chaîne d'approvisionnement mettrait en évidence les subventions croisées et permettrait de les supprimer plus facilement. Dans le même temps, l'organisme de réglementation des prix devrait veiller à ce que la logique de la tarification ainsi

que la fréquence et la chronologie des changements de prix soient bien connues et bien comprises de la population. Il est nécessaire que les prix soient prévisibles afin que les compagnies de distribution et les consommateurs puissent prendre leurs dispositions d'avance.

5. Méthodes de tarification

Dans presque tous les pays en transition, les organismes de tarification des services énergétiques de réseau opèrent de manière arbitraire, d'après des considérations économiques très générales telles que la protection de certaines activités comme les industries extractives, le maintien de l'emploi et la réduction des importations, et des considérations sociales telles que le maintien du pouvoir d'achat des plus défavorisés. Dans la refonte de la tarification, le plus important est de commencer par abandonner une conception fondée sur la capacité de paiement de la clientèle au profit d'une conception fondée sur le coût du service, l'objectif final étant d'instaurer une tarification axée sur le marché et fondée sur des services compétitifs de production et de distribution. Toutefois, la tarification d'éléments de monopole naturel, tels que le transport et la distribution demeurerait normalement réglementée.

La structure des prix de l'électricité et du gaz comprend normalement quatre éléments principaux:

- Une taxe unique de raccordement au réseau;
- Une taxe générale ou fixe (généralement mensuelle) non liée à la quantité d'énergie consommée; cette taxe correspond au coût d'opérations ou d'éléments tels que le relevé des compteurs, la facturation et la puissance souscrite;
- Un coût d'usage lié à la quantité d'énergie consommée, qui correspond à la production de la marchandise et au coût variable de sa livraison au consommateur;
- Une redevance de capacité, qui vise à financer le coût de la construction et de l'entretien des installations de production et de distribution, quel que soit le degré d'utilisation de cette capacité.

D'autres coûts tels que les taxes écologiques, l'impôt de consommation et la taxe à la valeur ajoutée, les redevances ayant une fonction de réglementation, le coût du respect des prescriptions de la politique économique et de la politique énergétique, viendraient s'ajouter aux frais susmentionnés dans la facture du consommateur.

L'organisme de réglementation peut procéder de différentes façons pour fixer le prix moyen que la compagnie de gaz et d'électricité sera autorisée à facturer à ses clients:

- Réglementation du taux de rendement;
- Réglementation par plafonnement des prix;
- Réglementation par plafonnement des recettes;
- Réglementation fondée sur les résultats.

Avec la réglementation du taux de rendement, les bénéfices sont garantis, les prix sont prévisibles et transparents, mais il y a peu d'encouragement à réduire les coûts. Les autres types de contrôle des prix sont les approches dites de la réglementation incitative. Les producteurs sont encouragés à réduire les coûts au minimum, mais peuvent être tentés de faire un superbénéfice et la qualité du service peut s'en ressentir.

Quelle que soit la démarche adoptée, les prix doivent normalement refléter le coût marginal à long terme de la production, du transport et de la distribution d'énergie, et permettre un rendement suffisant de l'investissement. Lorsqu'on détermine le coût marginal à long terme, il faut calculer le coût exact de tous les éléments de l'approvisionnement en énergie pour les différentes catégories de consommateurs, compte tenu des différences de caractéristiques de charge. La mise en place de tarifs fondés uniquement sur les coûts doit être considérée comme une mesure temporaire. À long terme, il faut viser la tarification axée sur le marché en faisant jouer la concurrence, dans le commerce de gros et le commerce de détail. Ainsi, le marché libre détermine le prix, qui peut monter et descendre en fonction de la pénurie ou de l'excédent. Le jeu du marché crée un mécanisme d'ajustement des prix qui indique les secteurs qui ont besoin de ressources et ceux qui n'en ont pas besoin, et il encourage la mise en place des technologies énergétiques les plus rentables pour l'économie.

6. Méthodes de répartition des coûts

Les coûts des services énergétiques, notamment l'exploitation et l'entretien, l'administration, l'amortissement, les charges fiscales et le coût des emprunts, peuvent être groupés d'après les différentes fonctions de l'approvisionnement: production, stockage (dans le cas du gaz), transport, distribution et frais généraux.

Dans la pratique, ces coûts doivent être répartis entre les différentes catégories de clients, les différents types de services (par exemple fourniture ferme ou interruptible) et les différents types de frais, ainsi qu'on l'a vu dans la section 5.

Le coût de l'énergie est le reflet de la quantité consommée. On peut calculer les coûts de capacité pour chaque catégorie de clientèle par une analyse détaillée de la charge du réseau, compte tenu de la manière dont certains clients influencent ces coûts. Il importe particulièrement de déterminer quels sont les clients qui consomment le plus en période de pointe.

7. Type et structure des tarifs

Les consommateurs concluent avec les compagnies de distribution des contrats différents pour des types de services différents. Les principaux tarifs sont les suivants:

- *Tarification au titre de contrats fermes de fourniture.* La plupart des consommateurs choisissent l'approvisionnement en continu. Ils sont clients depuis longtemps, ne peuvent pas être aiguillés sur des combustibles de substitution et exigent un service disponible en permanence. Ce sont les ménages et la plupart des entreprises commerciales. Ils paient généralement un abonnement fixe et une taxe énergétique qui est fonction de la consommation mesurée au compteur. Les tarifs au forfait sont souvent pratiqués lorsque la taxe énergétique est indépendante de la consommation effective, habituellement lorsque la consommation n'est pas mesurée. Le montant de la redevance de capacité est une question qui prête à controverse dans le cas de ces clients;
- *Tarif minima.* Dans beaucoup de pays, on applique le tarif minimal aux ménages. Il a pour objet de satisfaire les besoins fondamentaux en énergie de la clientèle la plus démunie moyennant un prix abordable et subventionné. La subvention est limitée aux premières tranches (une ou deux) de la consommation;
- *Tarif au titre de contrats interruptibles de fourniture.* L'objectif de l'approvisionnement interruptible en énergie est de gérer la charge. Il concerne

essentiellement certains industriels qui sont disposés à accepter ce type de service en interrompant leur activité ou en passant à l'alimentation en combustible d'appoint. En échange, ils bénéficient d'une réduction de prix. Certains ménages utilisent le service interruptible pour le chauffage de l'eau ou le chauffage d'ambiance aux heures creuses;

- *Tarif saisonnier.* Ce tarif est appliqué lorsque la consommation varie sensiblement d'une saison à l'autre, habituellement pour le chauffage des locaux. Une différence est faite normalement entre les périodes de pointe et les périodes creuses pour la taxe de consommation, en fonction du coût plus élevé de la desserte en période de pointe;
- *Tarif de l'éclairage public.* Dans certains cas, un tarif distinct est appliqué pour cet usage;
- *Tarif promotionne.* Ce tarif peut être pratiqué lorsque le fournisseur désire encourager ou décourager la consommation d'énergie dans certaines périodes.

Bien souvent, les tarifs modulés contiennent différentes subventions à but social. Lorsqu'on évalue la justification de ces subventions, il convient de tenir compte des considérations suivantes:

- Mesure dans laquelle les économiquement faibles bénéficient des subventions (couverture);
- Part de la subvention qui va aux économiquement faibles (subvention ciblée);
- Distorsion causée sur le marché par la subvention;
- Coût administratif de la subvention.

D'autres questions doivent être prises en considération, telles que le montant des recettes perçues en espèces, la quantité de consommation non facturée et la consommation non mesurée. Pour relever les tarifs jusqu'au niveau du coût marginal à long terme, il faudra régler ces questions.

8. Fréquence des ajustements de prix

Les prix de l'énergie réglementés doivent être ajustés de façon prévisible et périodique. L'ajustement peut intervenir à date fixe, par exemple à l'occasion d'une révision annuelle, ou il peut être lié à un autre événement. Les changements de prix sont normalement fonction des variations de plusieurs indicateurs économiques tels que les prix à l'importation, le taux d'inflation et le taux de change. La formule d'ajustement peut comprendre un élément lié aux recettes ou aux améliorations de productivité.

9. Mécanismes d'aide aux économiquement faibles

La refonte de la tarification de l'énergie doit être accompagnée de mesures visant à dédommager les ménages du renchérissement qu'elle entraîne normalement. Actuellement, il n'existe dans les pays en transition aucune formule uniforme pour traiter cette question. Il convient de mettre en place des mécanismes de soutien du pouvoir d'achat tenant compte des caractéristiques locales, notamment du niveau des revenus et de la hausse de prix provoquée par la refonte des tarifs appliqués aux ménages. Les décideurs doivent se soucier au premier chef de définir les critères d'attribution de l'aide et le mécanisme de prestation de cette aide.

9.1 Critères d'attribution de l'aide

Les consommateurs les plus pauvres peuvent normalement prétendre à une aide après la refonte de la tarification. Cette clientèle n'est pas toujours facile à repérer parce que les statistiques sur la pauvreté et la consommation d'énergie des ménages sont incomplètes. La passivité, l'état de santé, des raisons culturelles et la fierté, qui peut dissuader certains de solliciter une aide, sont des facteurs qui peuvent aussi empêcher l'attribution de l'aide aux ménages cibles.

Le groupe des consommateurs pouvant prétendre à une aide peut être désigné sur la base des demandes précédentes d'aide, de demandes volontaires et de la capacité financière. Cette dernière peut être définie en fonction du revenu par habitant. Une autre méthode consiste à calculer la part des dépenses d'énergie dans le revenu total du ménage. Si cette part dépasse un certain montant, qui correspond au niveau de pauvreté énergétique (par exemple, 15 %), le ménage peut prétendre à une aide. Dans certains pays, l'attribution de l'aide est liée à la consommation d'énergie du ménage. Dans ce cas, elle est déterminée par un seuil, mesuré en kWh/an pour l'électricité ou en m³/an pour le gaz.

9.2 Évaluation des mécanismes d'aide

Lorsqu'ils décident du mécanisme d'aide optimal, les décideurs doivent s'efforcer d'atteindre cinq objectifs principaux:

- Le mécanisme doit englober tous les individus pauvres répondant aux critères d'attribution;
- L'aide doit être allouée uniquement aux consommateurs qui en ont besoin et pas à ceux qui ont les moyens de payer le prix intégralement;
- Le mécanisme doit coûter le moins possible à l'État ou à la compagnie de gaz ou d'électricité;
- Le mécanisme doit être équitable et d'un bon rapport coût-efficacité;
- Le mécanisme ne doit avoir qu'un effet de distorsion minime.

Aucun des mécanismes d'aide actuellement en place dans les pays en transition ne répond parfaitement aux critères susmentionnés. Il faut éviter dans tous les cas les subventions généralisées, c'est-à-dire qui s'adressent à tous les consommateurs pour la desserte de leur habitation, parce qu'elles seraient mal ciblées. Il faut aussi éviter les subventions à la production, pour les mêmes raisons. Les solutions suivantes sont plus acceptables:

- Tarif minimal comportant deux ou trois tranches, fixes ou variables, subventionnées. Cette formule n'est applicable que lorsque la consommation est mesurée au compteur avec exactitude;
- Subventions ciblées sous forme d'allocations dépendant de la capacité financière. Pour que cette formule fonctionne bien, il est nécessaire de mesurer la consommation d'énergie des ménages et d'avoir des renseignements fiables sur leur revenu;
- Soutien direct du revenu;
- Aide aux ménages pauvres pour les équiper en installations d'économie d'énergie;
- Formule combinant plusieurs des solutions qui précèdent.

10. Cadre réglementaire

Parallèlement à la réforme de la tarification et du secteur de l'énergie en général, il convient d'établir un organisme de réglementation des industries productrices de l'énergie de réseau. Les tâches principales de cet organisme seraient les suivantes:

- Fixation des prix dans les domaines où il n'y a pas de marché libre. La réglementation doit porter sur les prix de gros, les prix de détail pour la clientèle captive (lorsqu'il n'y a pas de concurrence dans l'offre) et les taxes de raccordement au réseau;
- Délivrance de licences pour la production, le transport, le stockage et la distribution d'énergie;
- Protection des consommateurs;
- Autres activités telles que: élaboration de normes de protection et de sécurité de l'environnement, promotion des économies d'énergie, etc., surveillance du comportement des opérateurs sur le marché et des résultats des entreprises du secteur énergétique.

L'organisme de réglementation doit échapper aux ingérences politiques quotidiennes et assurer l'égalité des conditions et la non-discrimination entre toutes les parties prenantes. Il doit avoir la responsabilité d'encourager la concurrence et d'assurer la viabilité financière des entreprises du secteur énergétique.

II. NOTES EXPLICATIVES AUX PRINCIPES DIRECTEURS CONCERNANT LA RÉFORME DES SUBVENTIONS SUR L'ÉNERGIE

1. Définitions et domaine d'application

Il n'existe pas de définition généralement acceptée de ce qu'est une subvention sur l'énergie, de sorte qu'il n'est pas facile de débattre avec objectivité de ce qui touche à ces subventions et à leur réforme. En son sens le plus étroit, une subvention sur l'énergie est une aide versée directement par un État à un producteur ou à un consommateur. Mais ce n'est là que l'une des façons dont les gouvernements peuvent stimuler la production ou l'utilisation d'un combustible ou d'une forme d'énergie donnés. D'autres définitions, plus larges, s'appliquent à d'autres types d'interventions de l'État qui agissent directement ou indirectement sur les prix ou sur les coûts.

Aux fins des présents principes directeurs, une subvention sur l'énergie s'entend de toute mesure prise par les pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie afin de faire baisser les coûts de la production d'énergie, d'augmenter les prix perçus par les producteurs ou de réduire les prix payés par les consommateurs, les données de référence étant les prix et les coûts du marché. Cela signifie que toute intervention des pouvoirs publics qui vise à corriger une défaillance du marché en réduisant le prix ou le coût de l'énergie pour internaliser un avantage écologique ou social (c'est-à-dire un effet externe positif) constitue une subvention.

Cette définition s'applique à un large éventail d'interventions des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie, mais exclut les politiques et les mesures qui ne concernent pas ce secteur mais seraient néanmoins susceptibles d'aboutir indirectement à une baisse des tarifs de l'énergie. Ainsi, des mesures dans le domaine des transports peuvent avoir un impact significatif sur le coût et le prix d'un service énergétique.

Il existe de nombreux types de subventions sur l'énergie, mais les mesures suivantes, qui peuvent constituer des sources de subventions en faveur des producteurs ou des consommateurs, sont les plus courantes.

- Mesures financières directes, notamment:
 - Transferts, allocations, prêts à des conditions de faveur et assurance responsabilité;
 - Mesures fiscales, y compris redevances, droits, prélèvements, taxes douanières, crédits et dégrèvements, amortissements accélérés et possibilités de prix de transfert.
- Mesures administratives indirectes, par exemple:
 - Mesures commerciales, dont l'introduction de quotas, de restrictions techniques et d'embargos;
 - Services énergétiques assurés directement par l'État pour un prix inférieur au coût complet. Cela inclut le financement direct d'infrastructures de production d'énergie, la prestation de services par des organismes publics et la non-facturation, l'énergie devenant de fait gratuite pour le consommateur;
 - Contrôles réglementaires, par exemple contrôles des prix, garanties sur simple demande, taux de déploiement imposés pour certains types de technologie, restrictions à l'accès au marché, réglementation environnementale, normes techniques, délivrance de licences d'exploitation et homologation;
 - Financement public d'activités de recherche-développement dans le domaine de l'énergie.

Les interventions énumérées ci-dessus sont classées en deux catégories selon qu'elles influent directement ou indirectement sur les prix ou les coûts. Les subventions peuvent être classées différemment, par exemple selon qu'elles sont imputées ou non sur le budget de l'État ou qu'elles sont directement perçues par les producteurs ou les consommateurs. Les subventions accordées aux producteurs – c'est-à-dire les mesures des pouvoirs publics qui tendent à réduire le coût de la production – permettent normalement aux consommateurs de payer un prix moins élevé puisqu'elles incitent à accroître la production. Les subventions en faveur des consommateurs consistent en mesures qui visent à réduire directement les prix des combustibles ou d'autres services énergétiques. Elles peuvent également prendre la forme de subventions croisées, un prix inférieur au coût réel accordé à une catégorie de consommateurs étant compensé par un prix supérieur au coût réel demandé à une autre catégorie de consommateurs.

Lorsque l'on envisage de réformer un système de subventions, il faut tenir compte de la taxation, qui peut annuler l'impact des subventions sur les prix. Dans de nombreux cas, les subventions sur l'énergie sont plus que neutralisées par des taxes et des droits spéciaux (autres que les taux standards de taxe sur les ventes ou de TVA appliqués à l'ensemble des biens et des services) qui portent les tarifs demandés aux consommateurs à des niveaux supérieurs à ceux du marché libre. Des taux de taxation différenciés peuvent, de la même façon qu'une subvention, favoriser un combustible ou une forme d'énergie au détriment d'un autre. Dans la pratique, ce qui compte est l'impact global ou net de toutes les subventions et taxes sur le niveau absolu des prix et des coûts et sur la compétitivité de chaque type de combustible ou de technologie.

2. Objectifs et approches

Une subvention implique par essence, du fait de ses effets sur les coûts et/ou les prix, un ensemble complexe de changements dans la distribution des ressources, changements qui ont inévitablement des implications économiques, sociales et environnementales. Dans bien des cas cependant, les subventions sont contre-productives car le coût des distorsions qu'elles provoquent l'emporte sur leurs avantages. Les effets négatifs des subventions sur l'énergie peuvent se manifester des façons suivantes:

- Les subventions entraînent souvent une augmentation de la consommation et du gaspillage, donc une aggravation des effets néfastes de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement. En réduisant le prix d'un combustible ou le coût de son utilisation, une subvention encourage l'utilisation de ce combustible, ce qui se traduit par une augmentation de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre. L'utilisation irrationnelle de l'énergie et le gaspillage pur et simple qui résultent de tarifs trop bas, voire du non-paiement de l'énergie (lorsque sa fourniture n'est pas mesurée ou que les factures ne sont pas recouvrées), sont un problème courant dans certains pays en transition. Une hausse de la production de combustibles fossiles peut aussi nuire directement à l'environnement, en polluant les approvisionnements en eau et en abîmant les paysages. Le financement sur les deniers publics d'activités de recherche-développement sur les combustibles fossiles, qui est également une forme de subvention, peut conduire à une augmentation de la consommation mais avoir aussi des effets positifs sur l'environnement en permettant, sur le long terme, la mise au point de technologies plus rationnelles et plus propres;
- L'octroi de subventions peut grever lourdement les finances de l'État, déséquilibrer la balance des paiements et réduire le potentiel de croissance de l'économie. Les services administratifs à prévoir pour que les subventions parviennent à ceux à qui elles sont destinées et empêcher tout abus peuvent aussi alourdir sensiblement les coûts financiers;
- Les subventions sur les combustibles fossiles ont pour effet de réduire la compétitivité des énergies renouvelables et les investissements consentis dans l'amélioration du rendement énergétique;
- Dans la mesure où elles peuvent réduire le rendement des capitaux investis et la capacité d'autofinancement, les subventions peuvent compromettre les investissements privés et publics dans le secteur de l'énergie et, de ce fait, freiner l'expansion des services énergétiques et la mise au point de technologies présentant moins de dangers pour l'environnement;
- Les subventions n'ont pas toujours pour effet d'aider ceux qui en ont le plus besoin. Ceux qui en bénéficient le plus sont souvent les entreprises de production d'énergie, les fournisseurs d'équipements et les ménages les plus favorisés, qui font une plus forte consommation du combustible subventionné et y ont plus facilement accès alors que le coût incombe à la population tout entière, pauvres y compris. Les subventions incitent aussi à la fraude et à la corruption.

Toute réforme d'un système de subventions devrait donc viser à en réduire les effets néfastes et à en optimiser les avantages, ce qui implique que l'on change le système et/ou que l'on réduise le volume global des subventions. Supprimer complètement des subventions se justifie lorsqu'il

est évident qu'elles nuisent à l'environnement ou entravent le développement économique et le commerce sans favoriser notablement sur le long terme l'action sociale ou l'économie locale.

Le subventionnement d'une activité économique peut en principe être justifié sur la base d'arguments théoriques concernant les défaillances ou imperfections du marché qui conduisent à des résultats économiquement médiocres. Une subvention peut se justifier si le gain net qu'elle représente en matière de protection sociale ou d'amélioration de l'environnement l'emporte sur son coût économique net. Parmi les dysfonctionnements du marché de l'énergie, on citera les coûts externes, comme la pollution, et les obstacles à l'intégration au marché qui nuisent au bon fonctionnement de la concurrence.

Une intervention de l'État comportant éventuellement le recours à des subventions tentera de corriger ces dysfonctionnements, soit en s'attaquant à leurs causes, soit en cherchant à reproduire les résultats d'un marché parfait. Ainsi, une aide en faveur de sources d'énergie renouvelable ou de technologies offrant un bon rendement énergétique pourra apporter de réels avantages sociaux, environnementaux et économiques selon les circonstances et la façon dont elle sera accordée. Dans la pratique toutefois, il se peut que cela soit difficile à réaliser, les décideurs devant trouver le juste équilibre entre la nécessité de laisser faire les mécanismes du marché et celle d'intervenir pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Il leur faut aussi concevoir des moyens efficaces de veiller à ce que les objectifs fixés soient atteints moyennant un coût minimum.

Toute refonte du subventionnement de l'énergie devrait s'inscrire dans un processus plus vaste de réformes économiques et institutionnelles et cela en particulier dans les pays à économie de transition. Le processus de réformes économiques, dont le but serait de restructurer le secteur de l'énergie et l'ensemble de l'économie, devrait consister à faire une plus grande place au marché, à éliminer les obstacles au commerce, à encourager l'investissement privé et étranger et à réorganiser les entreprises publiques. À long terme, le jeu de la concurrence peut aider à réduire le coût de la fourniture d'énergie et donc les prix et, au bout du compte, la nécessité de recourir à des subventions. Le processus de réformes institutionnelles consisterait quant à lui à réorganiser les structures et les organismes publics en vue d'une meilleure gestion du secteur de l'énergie. Le succès de ces réformes économiques et institutionnelles suppose entre autres le maintien d'une stricte discipline financière au niveau du budget et des entreprises de l'État et notamment la mise en recouvrement des paiements. Le non-paiement des factures d'électricité, de gaz et de chauffage urbain, qui est une forme implicite de subventionnement, reste un problème majeur dans certains pays à économie de transition.

Les décideurs devront cependant chercher chaque fois que possible à incorporer les coûts externes de la production, de la distribution et de l'utilisation de l'énergie dans les prix pratiqués par les services énergétiques en utilisant les instruments du marché tels la taxation ou des réglementations limitant par exemple les émissions dans l'atmosphère. Il faudra toujours veiller à ce que les signaux du marché soient favorables de sorte que les prix reflètent plus justement le coût réel de la production et de la consommation d'énergie compte tenu de leurs conséquences environnementales et sociales. Il sera ainsi possible de limiter les coûts économiques des mesures à prendre pour garantir un développement durable. S'il est dans la pratique quasiment impossible de concevoir des politiques qui incorporent complètement les externalités environnementales, des améliorations sensibles peuvent néanmoins être apportées à l'environnement à l'aide de mesures qui ne correspondent pas à cet idéal.

La décision de supprimer ou de réduire les subventions sur l'énergie ne doit pas être considérée comme une atteinte à l'action sociale. Celle-ci devrait être soutenue d'abord et essentiellement, non par des subventions, mais par des politiques régionales de développement,

d'éducation et de formation, de santé et de protection sociale dont les conséquences sur l'efficacité économique et l'environnement sont moins marquées. Un système de sécurité sociale bénéficiant directement aux pauvres, aux chômeurs ou aux handicapés sera par exemple un moyen plus efficace d'améliorer le niveau de vie de ces catégories de personnes qu'une baisse des prix de l'énergie. De même, il est généralement préférable, de la part des pouvoirs publics, de contribuer directement au financement de la construction ou du fonctionnement d'une école ou d'un hôpital plutôt que de subventionner le prix de l'électricité ou du chauffage pour ces établissements.

Le subventionnement de l'accès aux services énergétiques peut cependant être justifié dans les cas où le coût du raccordement à un réseau (électricité, gaz ou chauffage) ou de l'achat des équipements nécessaires n'est pas à la portée des ménages les plus modestes. Des subventions destinées à continuer à alimenter les foyers les plus pauvres peuvent aussi se justifier pour des raisons pratiques et humanitaires. Ce peut être le cas dans les régions où le climat est particulièrement froid, où l'approvisionnement en énergie représente une très grosse part du budget des ménages et où les systèmes de protection sociale ne répondent pas aux besoins de toutes les personnes défavorisées.

3. Principes généraux d'une refonte d'un système de subventions

Le plus souvent, les gouvernements sont placés devant des choix difficiles, aussi bien entre les conséquences économiques, sociales et environnementales d'une refonte des subventions qu'entre les consommateurs ou producteurs que cela risque de pénaliser et ceux qui devraient en bénéficier. Dans bien des cas cependant, la suppression ou une refonte du système de subventions parallèlement à d'autres mesures visant par exemple à rationaliser le système de taxation pourrait être globalement profitable sur le plan tant économique qu'environnemental. Il faudrait que les gouvernements s'attachent en priorité à supprimer ou tout au moins à réduire les subventions qui manifestement sont nocives pour l'environnement et économiquement coûteuses. Dans ce cas, une suppression pure et simple des subventions ne présenterait que des avantages. De nombreuses subventions destinées à encourager la consommation de combustibles fossiles entrent dans cette catégorie.

Il peut cependant être tout à fait indiqué de maintenir une politique de subventionnement dans des cas bien particuliers, notamment lorsqu'il s'agit de développer l'utilisation d'énergies renouvelables. On citera par exemple les aides temporairement apportées à de nouvelles technologies utilisant des énergies renouvelables et offrant un meilleur rendement énergétique pour surmonter des obstacles commerciaux et les mesures garantissant un meilleur accès des ménages pauvres ou ruraux aux formes modernes et commerciales d'énergie. Cela étant, c'est la façon dont est appliquée une subvention qui détermine son efficacité par rapport aux objectifs politiques et économiques visés.

Il n'existe pas de modèle unique pour l'élaboration ou la réforme d'une politique de subventionnement. Chaque pays doit tenir compte des conditions qui lui sont propres aux niveaux national et local, notamment de ses propres objectifs et priorités politiques, de son degré de développement économique, de l'état du marché et de l'économie, de la situation de ses finances publiques et de son cadre institutionnel. Certains principes de base doivent cependant être respectés lorsqu'il s'agit de concevoir ou de réformer des programmes de subventions.

L'expérience montre que ces programmes doivent satisfaire à certains critères, c'est-à-dire être:

- Bien ciblés: les subventions devraient aller uniquement à ceux auxquels elles sont destinées et qui les méritent;
- Efficaces: il ne faut pas que les subventions empêchent les fournisseurs ou les consommateurs d'assurer ou d'utiliser efficacement un service;
- Fondés sur des bases rationnelles: les subventions devraient être justifiées sur la base d'une analyse approfondie des coûts et des avantages qui leur sont associés;
- Pratiques: une subvention devrait être d'un montant économiquement abordable et pouvoir être gérée pour un coût peu élevé;
- Transparents: le public devrait pouvoir savoir ce que coûte un programme de subventions et qui en bénéficie;
- Limités dans le temps: les programmes de subventions devraient être d'une durée limitée, déterminée de préférence dès le début, de façon que les consommateurs et les producteurs ne deviennent pas «dépendants» des subventions et que le coût du programme ne finisse pas par augmenter sans cesse, échappant à tout contrôle.

Chacun de ces principes et la façon dont ils devraient être appliqués sont examinés ci-après.

3.1 Ciblage

Lorsque l'on entreprend de refondre ou d'élaborer un programme de subventions, il faut d'abord penser à bien le cibler afin que seuls en bénéficient des groupes clairement déterminés, soit normalement une catégorie donnée de producteurs ou de consommateurs, par exemple, l'exploitant d'une turbine éolienne ou des ménages défavorisés. Le subventionnement de toutes les catégories de producteurs ou de consommateurs indépendamment de leur revenu ou de la forme d'énergie considérée entraîne des distorsions et des coûts économiques considérables et doit donc être évité. Il pourrait par exemple consister à taxer très faiblement les ventes de combustibles de chauffage, ce dont bénéficieraient tous les consommateurs mais surtout les plus gros. Il est généralement plus facile de cibler les subventions favorables aux consommateurs que les subventions favorables aux producteurs, les premières étant appliquées au point de vente.

Ainsi, le ciblage concerne essentiellement les subventions en faveur des consommateurs, qui devraient être limitées aux ménages les plus défavorisés et aux sources d'énergie les moins polluantes. L'expression «ménages défavorisés» ne devrait pas être interprétée dans un sens trop large mais être réservée à une petite fraction de la population. Quant aux mécanismes mis en place pour subventionner un combustible donné, ils ne devraient pas être tels qu'ils permettent aux ménages les plus riches d'en profiter. Là où il s'avérerait difficile, dans la pratique, de limiter la subvention aux seuls ménages défavorisés, il sera préférable d'y renoncer et de s'attaquer directement au problème de la pauvreté par le biais de politiques de prévoyance sociale.

Les subventions destinées à atténuer la pauvreté devraient normalement être limitées à l'électricité, au gaz naturel et au chauffage urbain distribués par des réseaux fixes. Dans la plupart des cas, il est impossible de limiter aux seuls groupes défavorisés les subventions sur d'autres formes d'énergie non distribuées par des réseaux, tels les produits pétroliers, et cela parce que ces combustibles font l'objet de transactions libres. Les systèmes de bons de réduction ou d'achat sont par exemple coûteux à gérer et se prêtent à des abus, certaines personnes défavorisées pouvant être tentées de vendre leurs bons à de plus riches consommateurs.

La méthode utilisée pour subventionner des énergies de réseaux est déterminante pour le ciblage. Fixer des tarifs «survie», c'est-à-dire des tarifs minimums spéciaux pour les petits usagers, peut être un moyen efficace d'aider les ménages les plus défavorisés qui, proportionnellement, dépensent davantage que les riches pour leur approvisionnement énergétique. En règle générale, la consommation d'énergie est fortement corrélée au niveau de revenu. Selon les moyens qui seront utilisés pour appliquer ces tarifs, la subvention sera plus ou moins bien ciblée:

- Une subvention peut être appliquée à la provision permanente couvrant le prix mensuel fixe du raccordement au réseau, ce qui revient à une subvention sur la capacité. Si ce tarif n'était appliqué qu'aux ménages ayant souscrit un abonnement pour la capacité la plus faible, par exemple 3 kW pour l'électricité, la subvention serait essentiellement limitée aux ménages défavorisés. Les autres, qui consomment davantage d'énergie, prendraient normalement un abonnement pour une capacité plus grande, à des tarifs non subventionnés. Il existe cependant des risques d'abus, les ménages plus favorisés pouvant essayer d'obtenir plusieurs abonnements pour la même adresse, surtout si les gains potentiels sont importants;
- Une subvention peut être appliquée au tarif correspondant à chaque kWh d'énergie consommé, ce qui revient à une subvention sur le produit. Si ce tarif subventionné n'était appliqué qu'à la première, petite tranche de consommation, les ménages qui consomment peu d'énergie en bénéficieraient le plus. Un tarif subventionné peut également être appliqué aux ménages ayant souscrit un abonnement pour la puissance minimale.

Quoi qu'il en soit, aucune de ces approches ne permet de cibler parfaitement les groupes les plus défavorisés. La consommation n'est pas seulement liée au revenu. Une famille pauvre mais nombreuse peut consommer davantage d'énergie qu'une famille prospère mais peu nombreuse. Par ailleurs, la subvention s'appliquerait aussi aux résidences secondaires que possèdent généralement les ménages les plus riches.

D'une manière générale, les subventions sur la capacité sont un moyen plus efficace de cibler les ménages défavorisés, mais seulement quand les abus peuvent être maintenus à un minimum. Par ailleurs, elles risquent moins d'inciter au gaspillage. Ces deux types de subventions supposent, pour être efficaces, de bons systèmes de comptage.

Les subventions en faveur des producteurs devraient généralement être limitées aux sources d'énergie renouvelable qui sont bonnes pour l'environnement et peuvent presque concurrencer les combustibles et les technologies classiques. Une aide des pouvoirs publics pour des activités de recherche-développement – ce qui est une forme de subvention – pourrait cependant être justifiée dans le cas d'énergies non renouvelables à la condition qu'il soit prouvé que cette aide encouragerait une utilisation plus rationnelle et donc moins polluante de l'énergie. Il pourrait également être envisagé de subventionner des recherches pour la mise au point des autres technologies énergétiques afin de renforcer la capacité de production d'un pays et la sécurité de son approvisionnement énergétique mais ces travaux de recherche-développement devraient toujours être axés sur les combustibles et les technologies les mieux compatibles avec les objectifs de la politique nationale et ayant les meilleures chances de devenir commercialement viables dans un délai raisonnable.

3.2 Efficacité

Les programmes de subventionnement de l'énergie devraient toujours être conçus de manière à ne pas nuire à tout ce qui peut inciter les consommateurs à utiliser l'énergie de manière rationnelle ou les producteurs et les fournisseurs à assurer des services efficaces.

Dans le cas des subventions qui bénéficient aux consommateurs, ce sont à la fois l'importance de la subvention et les modalités de son application qui déterminent l'utilisation rationnelle de l'énergie. Par exemple, plus l'électricité sera subventionnée, moins les consommateurs seront incités à l'économiser et à l'utiliser de façon rationnelle. Ils seront moins enclins à acheter des appareils offrant un bon rendement et à profiter des tarifs réduits proposés à certains moments de la journée, les coûts à la charge du fournisseur étant plus élevés aux moments où la demande est la plus forte. La façon dont est subventionné un service énergétique influe aussi sur son coût marginal pour le consommateur et donc sur sa volonté d'en faire un usage rationnel. D'une manière générale, les subventions sur les produits risquent davantage de décourager une utilisation rationnelle de l'énergie que les subventions sur la capacité.

Les subventions en faveur des consommateurs pour lesquelles l'État maintient les tarifs en deçà du prix réel ou permet aux consommateurs de ne pas payer leurs factures ne devraient en aucun cas pénaliser, sur le plan financier, les prestataires de services énergétiques. En effet, si ces derniers devaient perdre de l'argent, ils ne seraient plus en mesure de continuer à garantir leur approvisionnement ou d'améliorer et de développer leurs réseaux pour faire face à la demande. Par ailleurs, les industries concernées n'attireraient plus d'investisseurs nouveaux. Les subventions croisées, qui consistent à appliquer des tarifs supérieurs au prix normal à certains gros consommateurs pour compenser les tarifs réduits consentis aux ménages devraient être évitées parce qu'elles peuvent compromettre la compétitivité des sociétés commerciales et industrielles au niveau international. L'idéal serait que les subventions sur la capacité et les produits destinées à favoriser les petits consommateurs soient financées sur des fonds publics afin de réduire les risques de distorsions économiques et de protéger les résultats financiers des prestataires de services.

La question de savoir s'il faut subventionner la capacité ou la production se pose aussi pour les subventions destinées à encourager la production d'un combustible. L'approche à adopter dépendra du type de combustible ou de technologie. Pour certaines sources d'énergie renouvelable, comme l'énergie éolienne et solaire, il sera sans doute préférable, pour attirer les investisseurs, de subventionner l'installation de la capacité plutôt que chaque unité d'énergie produite à cause du coût initial élevé du capital. Par contre, le fait de subventionner la capacité risque de ne pas encourager la mise en place des technologies les plus efficaces et ne garantit pas non plus que les systèmes une fois installés seront gérés de façon optimale. Dans le cas des sources d'énergie renouvelable, des tarifs subventionnés fixes sur les produits incitent à investir dans la mise au point des technologies les plus efficaces puisque le montant de la subvention perçue par le producteur dépend des quantités produites. Dans la pratique, le mieux sera sans doute de choisir une combinaison de subventions sur les produits et la capacité.

3.3 Justification

Comme les subventions peuvent provoquer de sérieuses distorsions du marché et avoir des conséquences négatives sur les plans environnemental, social et économique, il est essentiel que toute décision tendant à introduire ou à conserver une subvention repose sur des bases solides. Trop souvent, on décide d'introduire une subvention pour atteindre un but social ou écologique particulier sans en analyser sérieusement toutes les conséquences. Il faut donc que les autorités

défendent leur décision en présentant une analyse approfondie et cohérente des coûts et des avantages attendus sur les plans économique, social et environnemental, et que soient démontrés les avantages nets résultant des subventions existantes et nouvelles. Dans la mesure où la situation du marché et/ou les objectifs de politique générale changent avec le temps, ce type d'exercice doit être fait à intervalles réguliers pour que l'on puisse être assuré que le maintien d'une subvention est toujours justifié.

Ce genre d'exercice doit être fait sur la base de données fiables, notamment d'études du marché et d'enquêtes auprès des consommateurs, et suppose une bonne capacité d'analyse. Si celle-ci fait défaut, les gouvernements devront mettre au point des programmes de formation et d'éducation et solliciter une expertise extérieure, auprès d'organisations internationales ou de consultants. En règle générale, s'il s'avère impossible d'évaluer correctement toutes les conséquences d'un programme de subventions, faute des données ou de l'expertise requises, il est préférable de s'abstenir.

3.4 Contingences pratiques

Même si en théorie il paraît tout à fait justifié de subventionner l'énergie, des considérations pratiques liées aux coûts financiers à prévoir peuvent obliger à y renoncer. Ces coûts comprennent deux éléments:

- Le coût des subventions proprement dites. Soit éventuellement:
 - Des transferts financiers directs en faveur des producteurs ou des consommateurs d'énergie sous forme de subsides;
 - Une perte de revenus pour une compagnie publique;
 - Une baisse des recettes fiscales en cas de taxation réduite sur un combustible; ou
 - Le coût d'un programme de recherche financé par les pouvoirs publics.
- Le coût de la gestion du système de subventions, y compris celui des mesures à prendre pour empêcher et régler les cas de fraude et d'abus. Les programmes de subventions qui consistent à adresser des paiements comptants aux producteurs ou aux consommateurs sont notoirement coûteux à gérer car il faut vérifier que chaque bénéficiaire y a bien droit. Les cas de fraude peuvent être courants et difficiles à empêcher.

Le coût global d'un programme de subventions ne doit en aucun cas devenir une charge importante pour les finances nationales. Un moyen de l'éviter est d'imposer des limites financières aux systèmes de subventions qui sont imputés sur le budget. Si la gestion d'un programme de subventions représente une part importante du coût total du programme, il est peu probable que ce dernier apporte un bénéfice net, auquel cas il devrait être supprimé.

3.5 Transparence

La transparence, aussi bien dans les politiques de subventionnement de l'énergie que dans les modalités d'exécution des programmes de subventionnement, est essentielle à une saine gestion. Une transparence absolue s'impose toujours, qu'il s'agisse des objectifs visés, de leurs cibles, des coûts financiers en jeu, des voies par lesquelles sont effectués les transferts financiers et de l'évaluation des incidences des politiques adoptées en matière d'économie, d'environnement et d'équité. Le fait de communiquer ces informations au Parlement et de les publier à intervalles réguliers devrait aider à empêcher des abus et permettre aussi aux autorités et au public de

contrôler le coût du programme. Une transparence accrue est aussi un moyen de sanctionner l'exécution de politiques irresponsables et de rétribuer les bons choix. Les subventions cachées sont les plus difficiles à réformer.

Les subventions qui seront maintenues devront en principe être inscrites au budget de manière à être plus visibles et faciles à contrôler. Les dépenses inscrites au budget devront être correctement comptabilisées et les résultats rendus publics.

3.6 *Durée*

Tous les programmes de subventions devraient être réexaminés à intervalles réguliers. Dans la plupart des cas, il est préférable de fixer un délai ou une «clause de caducité» mettant fin au programme, en particulier lorsqu'il s'agit de subventions nouvelles. Cela permet d'éviter que les producteurs et les consommateurs ne finissent par dépendre en permanence de la subvention et obligent les décideurs à remettre en question la nécessité de poursuivre le programme au bout d'un certain temps. Alors que rien ne les justifie, de nombreux programmes de subventions sont maintenus à cause de l'inertie des pouvoirs publics et d'intérêts catégoriels. En adoptant des clauses de caducité, on évite aussi que les coûts du programme continuent d'augmenter et échappent à tout contrôle. L'idéal serait que les subventions soient temporaires et reliées à des objectifs bien précis, par exemple l'introduction d'un combustible donné ou des réductions de coûts. Ces subventions devraient normalement être supprimées progressivement afin de permettre au marché d'opérer les ajustements nécessaires.

L'adoption d'une clause d'extinction est particulièrement indiquée quand l'objet de la subvention est de lever un obstacle à la pénétration du marché, lié par exemple au coût initial élevé d'une technologie nouvelle. Une fois que la technologie ou le réseau de distribution en question en place et d'un coût économique, la subvention ne devrait plus avoir de raison d'être.

4. *Mise en œuvre de la réforme*

Toute réforme du subventionnement de l'énergie doit tenir compte des obstacles pratiques à surmonter, et d'abord de la résistance des groupes qui en bénéficient et des responsables politiques qui leur apportent leur soutien. De par leur nature, les subventions sur l'énergie comportent des coûts qui se répercutent généralement sur l'économie tout entière alors que leurs avantages ne vont qu'à une petite fraction de la population qui de cette subvention dont le coût pour chacun sera vraisemblablement bien inférieur aux avantages n'est pas nécessairement le groupe initialement ciblé. Ces bénéficiaires auront toujours intérêt à défendre ces subventions si leurs gains excèdent leur part des dépenses économiques ou environnementales à assumer. Les subventions sont aussi populaires dans la pratique qu'elles sont impopulaires en théorie.

La majorité de la population, à qui incombe le coût net d'une subvention, ne verra normalement pas d'intérêt à appuyer la suppression perçus par les bénéficiaires. Par ailleurs, il peut être difficile de faire la démonstration du coût économique d'une subvention en termes aisément compréhensibles pour le grand public. Ceux qui soutiennent le maintien d'une subvention trouvent souvent beaucoup plus facile de donner des exemples concrets des avantages sociaux qui en résultent, en citant par exemple le nombre d'emplois subventionnés ou les gains financiers dont profitent les ménages défavorisés. Les avantages qui se présentent essentiellement sous la forme de gains indirects de la productivité économique sont abstraits et difficiles à illustrer sous une forme aisément compréhensible. Enfin, quand il s'agit d'avantages écologiques mondiaux, par exemple d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre, il se peut que la population ne se sente guère concernée, surtout si la pauvreté est omniprésente.

Pour toutes ces raisons, il peut être très difficile pour les décideurs de supprimer des subventions une fois en place. La résistance aux réformes tend à être particulièrement vive dans les pays en transition où, souvent, la population considère encore l'énergie comme un bien social de base, au même titre que l'alimentation et le logement, dont la tarification ne saurait être soumise aux seules lois du marché.

Compte tenu de ces résistances, il est particulièrement important que les décideurs soient extrêmement prudents lorsque sont conçus de nouveaux programmes de subventions. En règle générale, il ne faudrait introduire de subventions nouvelles que s'il est manifeste qu'il en résultera des bénéfices nets importants dans l'immédiat et sur le long terme.

Pour réformer les programmes existants de subventionnement de l'énergie, il faut une forte volonté politique et la capacité de prendre des décisions fermes dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Généralement, les responsables politiques s'attaquent plus volontiers au problème difficile des subventions immédiatement après les élections dans l'espoir que l'opposition aux réformes engagées se sera calmée avant les prochaines échéances électorales.

Les approches suivantes aideront peut-être les décideurs à surmonter d'éventuelles résistances:

- Il se peut que les réformes doivent être progressives de manière à atténuer les pertes financières de ceux qui risquent d'en pâtir et à leur donner le temps de s'adapter. Ce sera certainement le cas lorsqu'il s'agira de supprimer des subventions ayant des conséquences importantes sur les plans économique et social. Un plan de réformes progressives pourrait comporter au départ des expériences au niveau local qui seraient ensuite étendues à l'échelle nationale en fonction des enseignements qui en seraient tirés. En procédant de la sorte, on pourrait aussi s'assurer le soutien du public et générer l'élan nécessaire à la poursuite des réformes. Celles-ci ne devront cependant pas être menées à un rythme trop lent, des retards étant susceptibles d'entraîner des dépenses excessives;
- Dans les cas où la réforme d'une subvention sur l'énergie reviendrait à réduire le pouvoir d'achat d'un groupe donné, il pourra être judicieux d'introduire des mesures compensatoires destinées à soutenir les revenus réels de ces groupes selon des modalités plus directes et plus efficaces. Cet objectif peut être considéré comme socialement souhaitable. Ce peut aussi être le prix à payer pour obtenir le soutien du public et des responsables politiques à la décision de supprimer ou de réduire la subvention;
- Les autorités devront informer clairement le public des avantages escomptés de la réforme pour l'économie et la société en général afin de contrer l'inertie et l'opposition qui risquent de se manifester au plan politique. Dans la plupart des pays membres de la CEE-ONU, la population est maintenant au courant des avantages écologiques que présentent les énergies renouvelables et le gaz naturel par rapport au charbon, et les responsables politiques ont de plus en plus de mal à continuer de soutenir des industries charbonnières bien mal en point.

Le problème du non-paiement des factures d'énergie doit être traité avec la plus grande fermeté, mais sans que soit oubliée la situation des plus défavorisés. Il est essentiel que les prestataires (publics et privés) de services énergétiques soient autorisés à interrompre leurs prestations en cas de non-paiement, sauf circonstances exceptionnelles. Il faudrait cependant

laisser aux clients le temps et la latitude nécessaires pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs dettes. Les prestataires de services devraient d'abord utiliser tous les moyens existants, par exemple des charges financières et des amendes, pour laisser aux clients en défaut de paiement la possibilité de régulariser leur situation avant d'interrompre leurs prestations. La menace de voir couper son approvisionnement énergétique est essentielle pour inciter les clients à régler leurs factures à temps.

Les gouvernements des pays membres de la CEE-ONU pourront demander à des institutions multilatérales de crédit et à d'autres organisations internationales de les aider à concevoir et à mener des réformes du subventionnement de l'énergie. Les pays soucieux de supprimer des subventions trouveront peut-être politiquement plus sûr d'être liés par un engagement extérieur tel qu'un accord commercial international ou une clause nécessaire à l'obtention d'un prêt. Peut-être pourront-ils aussi bénéficier de conseils et de compétences sur la réforme des programmes de subventionnement et sur d'autres aspects plus larges de l'élaboration de politiques de l'énergie.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

и

КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИЙ В
ЭНЕРГЕТИКЕ**

Подготовлены совместно Комитетом по экономической политике и Комитетом по устойчивой энергетике ЕЭК ООН и одобрены пятой Конференцией министров “Окружающая среда для Европы” (Киев, Украина, 21-23 мая 2003 года).

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ И СУБСИДИЙ В ЭНЕРГЕТИКЕ

I. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Первоочередная цель реформирования ценообразования на энергию должна заключаться в создании функционального конкурентоспособного рынка, ориентированного на повышение экономической эффективности и качества энергетических услуг. Он должен в полной мере учитывать экономические, экологические и социальные интересы правительств и общества, с тем чтобы содействовать устойчивому производству, передаче и использованию энергии.

Правительствам стран ЕЭК ООН, находящихся на переходном этапе, рекомендуется:

1. Провести реформу энергетической отрасли в расширенных рамках макроэкономической реструктуризации в целях:
 - a) коммерциализации энергосырья и услуг;
 - b) либерализации энергетической отрасли через введение системы конкуренции для оптовых и розничных тарифов с соответствующими ограничениями;
 - c) развития применения наиболее успешных моделей управления государственными/ частными энергокомпаниями;
 - d) повышения уровня экологичности энергетики, включая устранение экологически вредных методов.
2. Довести до сведения широкой общественности преимущества реформы энергетической отрасли, акцентируя внимание на получаемых выгодах в экономической эффективности и формировании ВВП, на более эффективном энергопотреблении, снижении выбросов CO₂ и выбросов других соединений.
3. Обеспечить экономическую эффективность энергетики и ее привлекательность для внутренних и зарубежных инвесторов.
4. Реформировать систему установления тарифов, с тем чтобы:
 - a) потребители получали более качественные услуги при оправданных и экономичных ставках;
 - b) предприятиям была обеспечена возможность возместить все разумно понесенные расходы, включая доходность от инвестиций, путем корректировки цен, по крайней мере до внутренних экономически выгодных уровней;
 - c) сделать механизм ценообразования транспарентным.

5. Обеспечить понимание того, что процесс реформирования тарифов и механизмов их установления носит непрерывный характер, с тем чтобы потребители на основе своих прогнозов могли вести процесс планирования, и что либерализация энергетических рынков в конечном счете приведет к установлению рыночных цен.

6. При приведении цен и тарифов на энергию к экономически обоснованным уровням, стремиться ликвидировать экологически вредные субсидии, принимая во внимание, в частности, что:

- а) субсидирование должно ликвидироваться постепенно и с большой осторожностью. Его отмена должна сопровождаться компенсационными мерами социальной поддержки, с тем чтобы сгладить любые негативные воздействия на бедные слои населения;
- б) определенные субсидии, например на развитие возобновляемых источников энергии, можно сохранить на более продолжительный период, если они способствуют устойчивому развитию, но при этом должны быть предусмотрены оговорки об их постепенном прекращении.

7. Обеспечить, чтобы цены на энергию формировали рыночные сигналы, стимулирующие потребителей к энергосбережению, и способствовали энергоэффективности и применению возобновляемых источников энергии.

8. Разработать механизмы по поддержанию дохода, принимая во внимание местные особенности, уровни дохода домашних хозяйств и другие соответствующие факторы. Группа потребителей, имеющая право на льготы, может быть выделена на основе применявшихся ранее критериев для оказания помощи, уровня дохода, степени социальной уязвимости и добровольности.

9. Создать регулирующий орган, ответственный за вопросы ценообразования, лицензирования и регулирования производства, передачи и распределения энергии. Решения этого органа должны быть «прозрачными» и должны обеспечивать равные условия и недопущение дискриминации для всех субъектов этого сектора.

10. Обеспечить прозрачность при обосновании статей расходов и создать условия для доступа общественности к информации о структуре ценообразования и изменениях цен.

II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУБСИДИЙ НА ЭНЕРГИЮ

Ссылаясь на содержащуюся в Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) рекомендацию о принятии мер по постепенному отказу от использования в энергетике экологически вредных субсидий; а также на касающиеся энергетики решения Орхусской конференции министров "Окружающая среда для Европы" (1998 год),

Правительствам стран ЕЭК ООН рекомендуется:

1. Реформировать систему субсидий на энергию в рамках более широкого процесса экономико-институциональной реформы, цель которой - поставить более явный акцент на рыночные отношения, либерализовать торговлю, улучшить управление энергетической отраслью и способствовать устойчивому развитию.
2. Обеспечить, чтобы ценовые сигналы в максимально возможной степени отражали все затраты и выгоды, включая внешние факторы, в процессе поставки и потребления различных форм энергии.
3. Отменять любые субсидии, которые не обеспечивают явных экологических или социальных выгод.
4. Поощрять региональную политику в области развития, образования и профессиональной подготовки, здравоохранения и социального обеспечения в плане субсидирования энергии при решении социальных вопросов.
5. Ориентировать целесообразные субсидии на четко определенные группы и технологии, а также создать механизмы, обеспечивающие эффект от этих субсидий только целевым категориям групп.
6. Провести тщательный и последовательный анализ всех экономических, социальных и экологических затрат и выгод, связанных с действующими или планируемыми схемами субсидирования, с тем чтобы обеспечить их целесообразность. Если надлежащая оценка всех последствий предоставления той или иной субсидии невозможна, принять меры для ее отмены.
7. Если какая-либо схема субсидирования оправданна, то организовать ее таким образом, чтобы она не наносила ущерба стимулированию производителей и поставщиков к эффективному обслуживанию, а потребителей - к эффективному использованию энергии и не подрывала финансовое положение поставщиков энергии.
8. Не допускать, чтобы затратность схем субсидирования энергии ложилась тяжелым бременем на государственный бюджет, и свести к минимуму административные расходы.
9. Обеспечивать полную транспарентность финансовых расходов и каналов направления средств в рамках программ субсидирования и доводить эту информацию до сведения общественности.
10. Обеспечивать ограниченные сроки действия и регулярный пересмотр программ субсидирования в энергетике.
11. Проводить реформы поэтапно, если их социально-экономические последствия значительны, с тем чтобы облегчить финансовое бремя тех, кто может понести убытки, и дать им время для адаптации.

12. Рассмотреть вопрос о введении компенсационных мер по поддержке дохода бедных домашних хозяйств более прямыми и эффективными путями, нежели через субсидии на энергию.
13. Довести в доступной форме до сведения населения все выгоды реформы системы субсидирования для экономики и общества в целом.
14. Применять все средства для внесудебного урегулирования долгов потребителей-неплательщиков, включая финансовые санкции и штрафы. Прекращение поставок энергии предприятиями энергоснабжения бедным домохозяйствам-неплательщикам должно применяться только в исключительных обстоятельствах.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

I. ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАПИСИ К РУКОВОДЯЩИМ ПРИНЦИПАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГИЮ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

1. Цели

Первоочередная цель реформирования системы ценообразования на энергию должна заключаться в создании отлаженного конкурентоспособного рынка, ориентированного на повышение экономической эффективности и качества энергетических услуг. Он должен в полной мере учитывать экономические, экологические и социальные интересы правительств и общества, с тем чтобы содействовать обеспечению устойчивого производства, передачи и использования энергии.

Реформа энергетической отрасли должна быть частью более широкого процесса макроэкономической структурной перестройки. К числу ее ключевых элементов относятся:

- коммерциализация энергосырья и услуг;
- разукрупнение вертикально интегрированных монополий;
- либерализация энергетической отрасли через введение системы конкуренции для оптовых и розничных тарифов;
- развитие применения наиболее успешных моделей управления государственными и частными энергокомпаниями;
- повышение уровня экологичности энергетики.

Нужно организовать широкое информирование населения о преимуществах реформы энергетической отрасли и рыночной системы ценообразования, акцентируя внимание на получаемых выгодах в плане экономической эффективности и роста ВВП, на более эффективном энергопотреблении и снижении выбросов CO₂ и других загрязняющих веществ.

Одной из главных стратегических задач должно быть обеспечение экономической эффективности энергетики и ее привлекательности для внутренних и зарубежных инвесторов.

2. Подход

2.1 Общие принципы регулирования тарифов

В странах с переходной экономикой цены на энергопродукты и услуги, за исключением нефтепродуктов, обычно устанавливаются тем или иным государственным органом. В контексте регулирования цен в сфере энергетики нужно учитывать два основных принципа:

- потребители должны получать более качественные услуги при разумных ставках;

- энергопредприятиям должна быть обеспечена разумная возможность возмещать все понесенные расходы, включая стоимость капитала (справедливая доходность от инвестиций).

Для обеспечения эффективности энергетической отрасли и экономики в целом наиболее важное значение имеет то, чтобы цены отражали долгосрочные предельные издержки (ДПИ)³. Вместе с тем некоторые субсидии могут оказаться вполне приемлемыми (см. часть 2 настоящих руководящих принципов): в принципе любая субсидия может быть оправданной, если ее отдача в плане повышения общественного благосостояния и улучшения качества окружающей среды превышает чистые экономические затраты.

2.2 Ликвидация ценовых перекосов

В странах с переходной экономикой цены на централизованные энергетические услуги (электро-, газо- и теплоснабжение) – особенно для домохозяйств – зачастую намного ниже средних цен в ЕС, а также ДПИ.

Исследования показывают, что цены для домохозяйств намного ниже ДПИ почти во всех странах с переходной экономикой, причем зачастую эта разница составляет до 90%. Кроме того, соотношение между ценами для промышленных предприятий и ценами для домохозяйств соответствует показателю, отмечаемому в странах с развитой рыночной экономикой. Промышленные тарифы на энергию зачастую являются сравнительно низкими в результате перекрестного субсидирования. Разница между ценами и ДПИ покрывается субсидиями. Долгосрочная цель должна состоять в том, чтобы привести уровень цен для различных категорий потребителей в соответствие с ДПИ.

2.3 Стимулирование рационального потребления

Правильно установленные цены на энергию создают такую рыночную конъюнктуру, в условиях которой потребители заинтересованы в рациональном использовании энергии. Даже в секторах с небольшим потреблением энергии, где затраты на нее не превышают 2-5% от общего объема эксплуатационных затрат, возможности более рационального использования энергии имеют для компаний немаловажное значение при условии приемлемости отдачи от инвестиций в энергоэффективные технологии. Срок окупаемости таких инвестиций обычно составляет не более пяти лет. Еще более важное значение имеет рациональное использование энергии в энергоемких секторах - черной металлургии, изготовлении стекла, обработке нерудных минералов и производстве химикалий тяжелого органического синтеза, где затраты на энергию могут составлять до 40% от общего объема эксплуатационных затрат.

Значимость рационального использования энергии в жилищном секторе является все более очевидной в силу того, что на этот сектор приходится немалая доля конечного потребления. До настоящего времени заниженные цены отнюдь не стимулировали рационализацию энергопотребления. Повышение цен в жилищном секторе повысило бы заинтересованность в более эффективном использовании энергии. Кроме того, важно

³ Предельные издержки определяются как затраты на производство дополнительной единицы продукта при использовании существующего акционерного капитала. Долгосрочные предельные издержки (ДПИ) - это предельные эксплуатационные затраты плюс затраты на дополнительные мощности, требующиеся для увеличения объема производства.

обеспечить наличие таких технических решений, которые помогли бы людям, если они того желают, экономить энергию, включая такие, как:

- установка счетчиков и регуляторов уровня отопления в отдельных жилых помещениях;
- индивидуализированный расчет оплаты;
- предоставление субсидий для индивидуальных и многоквартирных домов в целях финансирования капиталовложений в эффективное использование энергии, включая дешевые ссуды и налоговые льготы.

2.4 Привлечение инвестиций в энергетику

В странах с переходной экономикой сама энергетическая отрасль потребляет в среднем от 30 до 40% от общего объема первичной энергии. Из-за низких цен на энергию и неоплаты счетов компании, производящие и распределяющие энергию, нередко терпят убытки. Для исправления положения требуются соответствующие эксплуатационные работы, инвестиции и модернизация оборудования. Реформа цен позволила бы отрасли стать прибыльной и привлекательной для отечественного и международного капитала. Для привлечения иностранного капитала странам с переходной экономикой нужно создать стабильные условия для инвесторов и конкурентоспособные механизмы налогообложения. После того как будут созданы надлежащие условия, энергетические компании могли бы восполнить былую нехватку инвестиций. Реформа цен на энергию и либерализация энергетической отрасли способствовали бы повышению эффективности производства энергии и энергообеспечения.

3. Осознание рациональности цен на уровне потребителей

Население должно своевременно и эффективно информироваться о планах реформирования системы цен на энергию. Главная задача состоит в том, чтобы довести до сведения население и добиться понимания того, почему реформа является необходимой и полезной для общества и экономики в целом. Следует разъяснить, что реформа цен - это один из ключевых элементов усилий в области обеспечения устойчивого развития, охраны окружающей среды и повышения уровня жизни населения.

Население должно понять, что цены на все продукты, включая энергию, должны отражать затраты на производство и распределение, а также разумную прибыль, позволяющую покрыть стоимость капитала. Нужно добиться того, чтобы население осознало, что энергия - это такой же товар, как любые другие товары. Добиться принятия этого принципа может оказаться особо нелегко в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, где неоплата счетов за энергию вошла в привычку большинства потребителей.

Население нужно также убедить в том, что цены отражают лишь те затраты, которые связаны с данной конкретной предоставляемой услугой, и что связанные с этим затраты являются минимально возможными. Люди должны также четко знать, что цены будут повышаться постепенно и что наиболее уязвимым слоям населения, которые могут оказаться в неблагоприятном положении в процессе осуществления перехода, будет гарантирована защита.

4. Транспарентность системы ценообразования

В странах с переходной экономикой цены, установленные для конечных потребителей, зачастую субсидируются. Обычным делом является также субсидирование производителей. В крупных вертикально интегрированных энергетических компаниях широко распространено перекрестное финансирование между различными звеньями цепи снабжения - производством, передачей и распределением. В условиях неустойчивости цен на импорт регулирующий орган зачастую произвольно переносит колебания этих цен на потребителей. Такое отсутствие транспарентности, препятствующее усилиям по повышению эффективности ценообразования на энергию и ликвидации субсидий, является серьезной проблемой во многих странах с переходной экономикой.

В вертикально интегрированных компаниях коммунального энергоснабжения разбивка счетов и структур управления различных частей цепи снабжения позволила бы вскрыть перекрестные субсидии и облегчила бы задачу их ликвидации. В то же время регулирующий орган, ответственный за установление цен, должен следить за тем, чтобы логика ценообразования, а также периодичность и сроки изменений цен были широко известны и понятны для всех. Предсказуемость цен необходима в силу того, что она облегчает задачу перспективного планирования для энергетических компаний и потребителей.

5. Методологии ценообразования

Почти во всех странах с переходной экономикой регулирующие органы, отвечающие за установление цен на услуги коммунального энергоснабжения, делают это произвольно, исходя из более широких экономических соображений, таких, как защита определенных видов деятельности, например добычи полезных ископаемых, поддержание занятости и сокращение объема импорта, а также социальных соображений, таких, как поддержание уровня доходов малоимущих домохозяйств. Наиболее важный первый шаг в реформировании системы ценообразования на энергию - это переход от подхода, основанного на концепции платежеспособности, к подходу, построенному на принципе стоимости услуги. Конечной целью должен быть переход к рыночному ценообразованию, основанному на конкуренции в сфере производства энергии и энергоснабжения. Что касается цен, связанных с элементами естественной монополии, включая передачу и распределение, то они, как правило, оставались бы регулируемы.

В структуре цены на электроэнергию и газ обычно присутствуют четыре основных элемента:

- единовременная плата за подключение к сети;
- постоянная или фиксированная (обычная ежемесячная) плата, не связанная с объемом потребления. Эта плата покрывает расходы, связанные, например, с измерением объема потребления, подготовкой и рассылкой счетов к оплате и содержанием инфраструктуры;
- плата за пользование, связанная с объемом потребления энергии, которая покрывает производство самого товара и переменные затраты на его доставку к конечному потребителю;
- плата за пользование инфраструктурой, которая должна покрывать затраты на строительство и содержание инфраструктуры вне зависимости от той степени, в которой она используется.

В счетах, выставляемых потребителям, к вышеупомянутым суммам могли бы добавляться и другие виды сборов, такие, как налоги за экологическое воздействие, акцизные сборы и налоги на добавленную стоимость, нормативные сборы, а также сборы, связанные с соблюдением требований экономической и энергетической политики.

При установлении средней цены, которую энергетические компании смогут выставлять для своих клиентов, директивные органы могут применять различные подходы:

- регламентирование нормы прибыли;
- регламентирование предельного уровня цен;
- регламентирование предельного уровня дохода;
- регламентирование на основе показателей эффективности.

Регламентирование нормы прибыли позволяет гарантировать прибыль, а также предсказуемость и транспарентность цен, но ограничивает стимулы к сокращению затрат. Другие типы регулирования цен представляют собой подходы, основанные на различных стимулах. Производители заинтересованы в сокращении затрат, однако здесь существует риск появления непредвиденных прибылей и может страдать качество обслуживания.

Какой бы подход ни был избран, цены должны, как правило, отражать ДПИ производства, передачи и распределения энергии, включая справедливую доходность от инвестиций. При определении размеров ДПИ требуется рассчитать точную стоимость всех элементов системы энергоснабжения для различных категорий потребителей с учетом различий в параметрах нагрузки. Введение тарифов, основанных на объеме затрат, следует расценивать как переходную меру. В долгосрочной перспективе цель должна состоять в переходе к рыночной системе ценообразования посредством введения конкуренции в сфере оптового и розничного энергоснабжения. В этих условиях свободные рыночные силы определяли бы цену на энергию как товар, причем эта цена могла бы свободно повышаться и понижаться в зависимости от рыночной конъюнктуры. Рыночные механизмы создают систему корректировки цен, которая сигнализирует о наличии или отсутствии потребности в ресурсах. И эти же механизмы стимулируют внедрение наиболее экономичных энергетических технологий.

6. Методы распределения затрат

Затраты энергетических компаний, включая эксплуатационные затраты, административные расходы, амортизацию, а также налоговые и процентные платежи, можно объединить в несколько групп в соответствии с различными функциями системы энергоснабжения, а именно затраты, связанные с производством, хранением (в случае газа), передачей и распределением, а также накладные расходы.

На практике эти затраты нужно распределять между различными категориями потребителей, различными видами обслуживания (например, постоянное и периодическое) и различными видами платежей, как это указано в разделе 5 выше.

Затраты на энергию отражают объем энергопотребления. Затраты на инфраструктуру могут рассчитываться для каждой категории потребителей на основе детального анализа параметров нагрузки в системе с учетом того, каким образом определенные потребители оказывают влияние на объем таких затрат. Особо важное значение имеет определение контингента потребителей, на которых приходится наибольшая доля пиковой нагрузки.

7. Виды и структура тарифов

Потребители заключают с энергетическими компаниями различные виды контрактов на различные виды энергоснабжения. К числу основных видов регламентированных тарифов относятся следующие:

- *Система твердых потребительских тарифов:* Большинство потребителей избирают вариант фиксированного энергоснабжения. Эти потребители имеют долгосрочные отношения с энергетической компанией, не могут переключаться на альтернативные виды топлива и нуждаются в постоянной подаче энергии. К этой категории относятся домохозяйства и большинство коммерческих предприятий. Они обычно платят фиксированную сумму, а также плату за энергию в зависимости от измеренного объема потребления. Довольно часто используются также фиксированные ставки, не зависящие от фактического потребления, которые обычно практикуются в тех случаях, когда объем энергопотребления не измеряется. В случае таких потребителей размер платы за пользование инфраструктурой является довольно спорным вопросом.
- *Льготные тарифы:* Во многих странах применительно к определенным бытовым потребителям применяются льготные тарифы. Их цель состоит в удовлетворении основных потребностей в энергии для наиболее бедных потребителей по доступной, субсидируемой цене. Ценовая субсидия ограничивается одним или двумя первоначальными блоками потребления.
- *Тарифы на отключаемое энергоснабжение:* Цель режима отключаемого энергоснабжения состоит в регулировании нагрузки. Он ориентирован в первую очередь на определенных промышленных потребителей, которые готовы принять такой тип обслуживания, временно прекращая свою работу или переключаясь на альтернативное резервное топливо. В связи с этим такие потребители пользуются скидкой с твердого тарифа. Некоторые бытовые потребители используют такой режим водо- или теплоснабжения в течение внепиковых периодов.
- *Сезонные тарифы:* Такие тарифы применяются в тех случаях, когда имеют место заметные сезонные колебания в уровне потребления, как правило, в секторе теплоснабжения. Различия в ставках оплаты обычно проводятся между пиковыми и внепиковыми периодами, с тем чтобы отразить более высокие затраты на удовлетворение спроса в период пиковой нагрузки.
- *Тарифы на уличное освещение:* В некоторых случаях для такого вида использования энергии может применяться отдельный тариф.
- *Стимулирующие тарифы:* Такие тарифы могут использоваться в тех случаях, когда энергетическая компания желает стимулировать или добиться сокращения потребления в течение определенных периодов.

Во многих случаях регламентированные тарифы содержат различные ценовые субсидии, имеющие определенные социальные цели. При проведении оценки степени оправданности этих субсидий нужно учитывать следующие соображения:

- степень, в которой субсидии являются полезными для малоимущих (охват);
- доля субсидии, которая доходит до малоимущих (целенаправленность);

- рыночные перекосы, вызываемые субсидией;
- административные расходы.

Кроме того, нужно учитывать и другие аспекты, такие, как объем доходов, поступающих в виде наличности, а также объем неучтенного и неизмеряемого потребления. Для того чтобы тарифы отражали ДПИ, нужно решить все эти вопросы.

8. Периодичность корректировки цен

Регулируемые цены на энергию должны корректироваться на своевременной и прогнозируемой основе. Корректировка может осуществляться в определенные, заранее установленные сроки, например, в ходе ежегодного пересмотра, или увязываться с каким-либо иным мероприятием. Изменения в ценах основывались бы, как правило, на изменениях в ряде экономических показателей, например, в ценах на импорт, темпах инфляции и обменном курсе. Формула корректировки цен может также включать элемент, связанный с уровнем доходов или повышением производительности.

9. Механизмы оказания поддержки для малоимущих

Реформа ценообразования на энергию должна сопровождаться соответствующими мерами для компенсации снижения уровня дохода домохозяйств, к которому она, как правило, приводит. В странах с переходной экономикой сегодня нет стандартного подхода к решению этого вопроса. Механизмы поддержания уровня доходов должны разрабатываться с учетом местных особенностей, включая уровни доходов и степень повышения цен для домохозяйств, вызванного реформой. К числу ключевых задач, которые должны быть решены директивными органами, относится установление критериев предоставления права на получение поддержки и создание механизма для оказания такой поддержки.

9.1 Критерии предоставления права на получение поддержки

После проведения реформы цен наиболее неимущие потребители обычно могли бы получать право на поддержку. Выявить таких потребителей не всегда легко в силу отсутствия полных данных о масштабах бедности и потреблении энергии на уровне домохозяйств. Оказанию поддержки для соответствующих домохозяйств могут также препятствовать человеческая пассивность, состояние здоровья, причины культурного характера и гордость, которая может мешать малоимущим людям обращаться за субсидиями.

Определение группы потребителей, имеющих право на получение поддержки, осуществляется на основе ходатайств о помощи, подававшихся ранее, добровольных заявлений и критериев допустимости расходов. Степень допустимости расходов может определяться на основе размера доходов на душу населения. Другой подход предполагает проведение оценки доли расходов на энергию в общем объеме доходов домохозяйства. Если эта доля превышает определенный уровень - так называемый уровень "топливной бедности" (например, 15%), то данное домохозяйство имело бы право на получение поддержки. В некоторых странах право на получение поддержки увязывается с объемом потребления энергии в домашнем хозяйстве. В этом случае предоставление права на получение поддержки зависело бы от определенного порога: в кВт в год - для электроэнергии или в м³ в год - для газа.

9.2 Оценка эффективности механизмов оказания поддержки

Выбирая наиболее подходящий механизм оказания поддержки, директивные органы должны стремиться к достижению следующих пяти основных целей:

- механизм должен охватывать всех малоимущих людей, имеющих право на получение поддержки;
- поддержку должны получать только те потребители, которые нуждаются в ней, но не те, которые в состоянии платить за энергию по полному тарифу;
- механизм должен способствовать сокращению затрат для государства или энергетической компании;
- он должен быть справедливым и экономически эффективным;
- он должен сводить к минимуму существующие перекосы.

Ни один из механизмов поддержки, которые используются сегодня в странах с переходной экономикой, не соответствуют приведенным выше критериям в полной мере. Следует всячески избегать универсальных субсидий, которые предоставляются всему населению, поскольку они страдают отсутствием целенаправленности. Субсидии для поставщиков также представляются нежелательными по тем же самым причинам. Более приемлемы следующие решения:

- система льготных тарифов, предусматривающая два или три фиксированных или переменных блока с субсидируемыми тарифами. Однако эта система может быть внедрена только при условии надлежащего измерения объема потребления;
- целевые субсидии в форме пособий, увязанных с результатами оценки степени допустимости расходов. Для того чтобы такой подход был эффективным, необходимым условием является измерение объема потребления энергии в домашнем хозяйстве, а также наличие надежной информации о доходах домохозяйства;
- прямая поддержка уровня доходов;
- поддержка энергосберегающих инвестиций, соответствующих интересам малоимущих домохозяйств;
- сочетание вышеуказанных систем.

10. Регламентирующая основа

Одновременно с проведением реформы цен и энергетического сектора в целом должен быть создан регулирующий орган для системы коммунального энергоснабжения. В число ключевых задач такого органа входят следующие задачи:

- установление цен в тех областях, где не действуют свободные рыночные силы. Регулирование должно охватывать оптовые цены, розничные цены для потребителей, не имеющих выхода на рынок (когда нет конкуренции поставщиков), и плату за подключение к сети;
- лицензирование производства, передачи, хранения и распределения энергии;
- защита интересов потребителей;

- другие виды деятельности, такие, как разработка экологических норм и норм безопасности, повышение энергоэффективности и т.д., а также контроль за соблюдением правил поведения на рынке и производительностью предприятий.

Такой орган должен быть свободен от повседневного политического вмешательства и должен обеспечивать равные условия и отсутствие дискриминации для всех сторон. Он должен быть наделен полномочиями для стимулирования конкуренции и обеспечения финансовой устойчивости представителей отрасли.

II. ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАПИСИ К РУКОВОДЯЩИМ ПРИНЦИПАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ 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 переколов 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 экологических 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 экологических 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 децентрализованным 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 наинизший 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 другими энергетическими технологиями, направленными 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 подорвать 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 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.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
