

## Реформа субсидий в странах Ближнего Востока и Северной Африки: обзор последних достижений и задачи на будущее

Карло Здралевич, Рэнда Сэб, Юнес Зухар и Джорджия Альбертин

Субсидии — в особенности в отношении продукции энергетики — широко используются в странах Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), и их стоимость постоянно растет в ответ на недавнее повышение цен на сырьевые товары и увеличивающиеся социальные потребности, что часто способствует росту текущего и бюджетного дефицита. В результате этого реформа субсидий в регионе вновь активизировалась, в основном в странах-импортерах нефти, но также и в некоторых странах-импортерах нефти. Настоящая работа опирается на опыт проведения реформы в странах БВСА, а также в других странах мира, накопленный за последние два десятилетия. Для обеспечения стабильного прогресса странам БВСА, в которых началась реформа субсидий, необходимо обеспечить расширение систем социальной защиты, внедрить механизмы автоматического ценообразования и провести реструктуризацию энергетического сектора. Странам, которые еще не приступили к реализации реформы, необходимо начать закладывать основы для ее проведения, в частности, за счет увеличения прозрачности и осведомленности в отношении затрат на субсидии, а также подготовки инфраструктуры для систем социальной защиты.

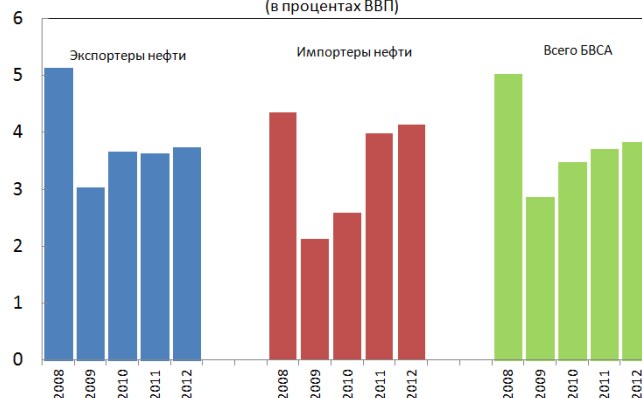
### Субсидии в странах БВСА: всеобъемлющие, дорогостоящие, неэффективные

Субсидии играют особую роль в БВСА, где в течение десятилетий всеобщие ценовые субсидии были частью «социального договора». Они часто подменяют денежные трансферты и другие формы прямой поддержки доходов, которые используются не столь широко. Системы социальной защиты (кроме субсидий) недостаточно хорошо развиты и, как правило, испытывают недостаток финансирования, составляя в среднем менее 0,7 процента ВВП в государственных расходах. В результате этого органы государственного управления в БВСА обычно преодолевают потрясения за счет наращивания субсидий или увеличения занятости и заработной платы в государственном секторе, как это уже делалось в ответ на растущие социальные потребности, которые сопровождали волну политических преобразований в регионе. Во многих странах-экспортерах нефти низкие цены на энергоресурсы рассматривались как отражение низких затрат на добычу, что не воспринималось как издержки бюджета. В некоторых странах ощущение незыблемости своих прав укоренилось довольно глубоко, и низкие цены на энергоресурсы рассматриваются как право граждан и ключевой элемент легитимности, что подменяет собой участие в политической жизни.

Затраты на субсидии в БВСА чрезвычайно высоки. По сравнению с другими регионами расходы на субсидии, рассчитываемые на основе разрыва между мировыми и внутренними ценами, в среднем значительно выше, причем это бремя становится все тяжелее. Наибольшая доля приходится на энергетические субсидии. В 2011 году энергетические субсидии до уплаты налогов составили 236,5 млрд долларов США, что эквивалентно 48 процентам

мировых субсидий (8,6 процента регионального ВВП). Они достигли 204 млрд долл. США (8,4 процента ВВП) в странах-экспортерах нефти и 33 млрд долларов США (6,3 процента ВВП) в странах-импортерах нефти. Доступные на 2012 год оценки по дизельному топливу и бензину показывают, что субсидии для этой продукции до уплаты налогов, которые сами по себе представляют примерно половину совокупных энергетических субсидий в БВСА, составили 3,8 процента регионального ВВП (рис. 1). Продовольственные субсидии также широко распространены, хотя и гораздо менее затратны — в 2011 году на их долю приходилось примерно 22 млрд долларов США или 0,7 процента ВВП.

Рисунок 1. БВСА: Совокупные субсидии на дизтопливо и бензин до уплаты налогов, 2008-2012 гг. (в процентах ВВП)



Источники: национальные официальные органы и расчеты персонала МВФ.



Субсидии направлены на достижение нескольких целей. В условиях недостаточно развитых систем социальной защиты органы государственного управления в странах БВСА опираются исключительно на всеобъемлющие субсидии для поддержки реальных доходов и борьбы с бедностью за счет доступных цен на товары широкого потребления, а также защиты населения от потрясений, вызванных значительными колебаниями цен на сырьевые товары и обменного курса, в частности, в странах-импортерах нефти. В странах-производителях нефти субсидии также являются инструментом распределения богатства природных ресурсов среди населения. Во многих странах БВСА органы государственного управления оказывают помощь определенным отраслям и поддерживают уровень занятости в частном секторе за счет субсидий производителям, например, предоставляя энергоресурсы по ценам ниже рыночных.

При этом субсидии часто оказываются неэффективными и отличаются перекосами не в пользу малоимущих. Всеобъемлющие ценовые субсидии — наиболее распространенная форма в странах БВСА — не имеют адресной направленности и оказываются неэффективным инструментом социальной защиты. Хотя они в некоторой степени могут доходить до малоимущих, в основном они выгодны более обеспеченному населению, которое потребляет больше субсидированных товаров, в частности, энергоресурсов: в 2008 году беднейшие 40 процентов населения в Египте получали лишь 3 процента субсидий на бензин (рис. 2).



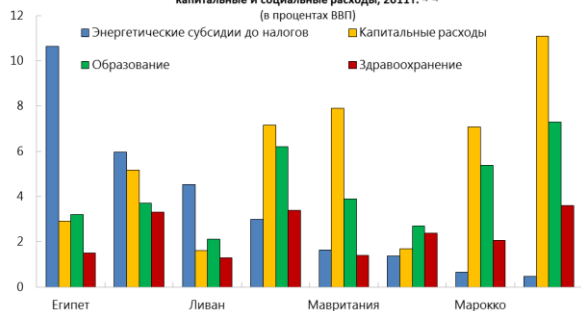
Источники: доклады МВФ и Всемирного банка; см. Djavad Salehi-Isfahani, Bryce Wilson Stucki, and Joshua Deutschmann, *The Impact of Iran's Subsidy Reform on Households: Evidence from Survey Data*, 2013; а также расчеты персонала МВФ.

Более того, субсидии — в частности, на энергоресурсы — негативно сказываются на благосостоянии, искажая относительные цены в экономике, что способствует чрезмерному потреблению и нерациональному распределению ресурсов. В свою очередь, это снижает объем экспортируемых ресурсов, а потому ограничивает накопление богатства в странах-экспортерах энергоресурсов и ослабляет счет текущих операций стран-импортеров энергоресурсов. Кроме того, чрезмерное потребление приводит к неблагоприятному воздействию на транспортные заторы, здравоохранение и окружающую среду, а также к недостаточному уровню специализации внутреннего производства, часто в менее трудоемких и

более энергоемких отраслях. Субсидии также препятствуют инвестициям в энергетическом секторе и способствуют контрабанде и деятельности «черного рынка», что может приводить к дефициту субсидируемой продукции.

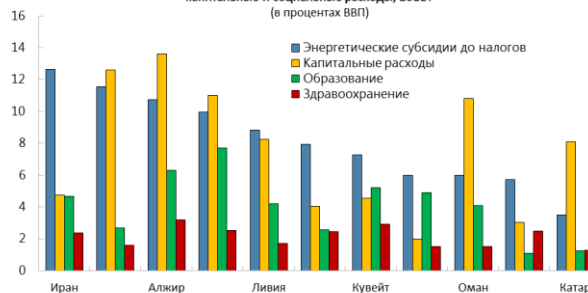
Наконец, субсидии негативно отражаются на экономическом росте. Несмотря на то что субсидии могут использоваться для краткосрочной поддержки производственного сектора, в долгосрочной перспективе они оказывают сдерживающее воздействие на потенциал экономического роста из-за искажений цен, недостаточных инвестиций в трудоемкие и энергоэкономичные сектора, вытеснения продуктивных затрат на человеческий и физический капитал, а также более глубокого неравенства, связанного с неэффективной поддержкой малоимущих (рис. 3–4).

**Рисунок 3. Импортёры нефти в странах БВСА: Совокупные энергетические субсидии до уплаты налогов, капитальные и социальные расходы, 2011 г.<sup>1/2/</sup> (в процентах ВВП)**



Источники: см. Benedict Clements, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, and Carlo Sdravovich, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, 2013; МВФ, *Перспективы развития региональной экономики: Ближний Восток и Центральная Азия*, а также *Показатели мирового развития* Всемирного банка.

**Рисунок 4. Экспортёры нефти в странах БВСА: Совокупные энергетические субсидии до уплаты налогов, капитальные и социальные расходы, 2011 г.<sup>1/2/</sup> (в процентах ВВП)**



Источники: см. Benedict Clements, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, and Carlo Sdravovich, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, 2013; МВФ, *Перспективы развития региональной экономики: Ближний Восток и Центральная Азия*, а также *Показатели мирового развития* Всемирного банка.

<sup>1/</sup> Включает субсидии на нефть, электроэнергию и природный газ.  
<sup>2/</sup> Сведения по образованию и здравоохранению опираются на данные за период 2007–2011 гг.

### Последние реформы в БВСА обнадеживают

Напряженность в бюджетной сфере вызвала волну реформ, главным образом, в странах-импортерах нефти. С 2011 года наибольших успехов в реформе субсидий достигли Египет, Иордания, Йемен, Мавритания, Марокко, Судан и Тунис (приложение). Реформы были направлены на повышение цен на топливо и тарифов на электроэнергию, в то время как реформе продовольственных субсидий уделялось меньше внимания, что отражало сравнительно меньшие бюджетные затраты таких субсидий и их высокую социальную чувствительность. Несмотря на общие особенности опыта многих стран, их подходы отличаются

с точки зрения подготовки, охвата реформ и темпов изменений:

- Реформы во многих странах в целом опирались на тщательно подготовленные планы, которые были частью более широкой стратегии бюджетной консолидации, и в ряде случаев поддерживались общественными информационными кампаниями;
- Некоторые из стран, где цены были резко повышены, столкнулись с потерей таких прибылей из-за высоких мировых цен на нефть и снижения обменного курса. Напротив, Иордания, Мавритания, Марокко и Тунис ввели в действие механизм корректировки цен, чтобы привести внутренние цены на топливо в соответствие с мировыми уровнями.
- Реформа сопровождалась определенной компенсацией либо в форме введения или усиления адресных мер смягчения, например, денежные переводы, либо за счет менее эффективных мер, например, увеличение заработной платы в государственном секторе; и
- Во всех этих странах МВФ поддерживал реформу субсидий, предлагая консультации по вопросам политики и техническую помощь.

Успехи, хотя и более ограниченные, отмечались также в странах-экспортерах нефти. Поскольку напряженность в бюджетной сфере во многих странах-экспортерах нефти в настоящее время менее очевидна, в них еще не ощущается настоятельная потребность в реформе субсидий, но возможность таких реформ все чаще рассматривается. В 2010 году Иран приступил к реализации комплексной реформы субсидий, которая продолжается и в настоящее время. Тогда же Саудовская Аравия увеличила среднюю цену на электроэнергию для пользователей, не относящихся к потребительскому сектору. Совсем недавно Бахрейн, Дубай и Катар начали увеличивать цены на топливо и электроэнергию в попытке снизить бремя бюджета и устранить перекосы в экономике, в то время как Кувейт планирует отменить субсидии на дизельное топливо.

Опыт последних лет также показывает, что усилиям по проведению реформы в БВСА по-прежнему предстоит преодолеть множество препятствий. Особая роль, которую играют субсидии, имеет немаловажное значение, но есть и другие аспекты. Несмотря на положительное воздействие на рост в долгосрочной перспективе, устранение субсидий в ближайший период будет оказывать инфляционное воздействие и неблагоприятным образом влиять на конкурентоспособность отраслей, которые опираются на субсидируемые товары и услуги в качестве вводимых ресурсов. В большинстве стран-экспортеров нефти огромные масштабы программ субсидий делают их реформу особенно сложной. Проблемы политической стабильности также играют важную роль, поскольку большинство органов государственного управления рассматривают реформу субсидий как потенциальный

источник беспорядков, в особенности, в текущей обстановке. Более того, в некоторых крупных странах-экспортерах нефти, например в Ливии и Ираке, политическая нестабильность и недостаточный уровень защиты существенно осложняют начало программы реформ субсидий.

Наибольшие проблемы, по-видимому, создают факторы политической экономии. Препятствия могут принимать форму сопротивления небольшой, но организованной группы тех, кто окажется в потенциальном проигрыше от реформы; отставание будущих выгод за счет более адресных и эффективных социальных расходов от внезапной потери субсидий; а также отсутствие веры в способность государства внедрять систему социальной защиты и управлять ею, не злоупотребляя сэкономленными средствами. Перечисленным сферам сопротивления можно противостоять за счет надлежащей разработки стратегии реформы, в том числе подведения объективных основ под реформу; повышения прозрачности и использования преимуществ информационных кампаний; образования объединений получающих выгоды от реформ; а также включения реформы субсидий в более широкую программу реформ.

### Многое еще предстоит сделать

Предпринятые в последнее время реформы нуждаются в консолидации. В настоящей работе проводится межстрановой анализ 25 примеров проведения реформы в разных странах мира, с тем чтобы определить факторы успеха, а затем сопоставить их с недавними примерами реформы в странах БВСА (вставка и таблица 1). Для органов государственного управления тех стран, в которых были начаты реформы, такой анализ обеспечит определенный набор показателей для использования уже достигнутых успехов, в том числе за счет:

- проведения расширения адресных систем социальной защиты;
- определения четкого временного графика постепенного повышения внутренних цен до международных уровней;
- деполитизации ценообразования за счет введения или более активной реализации механизмов автоматического ценообразования — возможно, в сочетании с элементами сглаживания; и
- решения проблем субсидий в энергетическом секторе (что может потребовать реструктуризации сектора), которые приводят к убыткам государственных электроэнергетических компаний.

Для тех стран, где пока еще не начаты реформы, существует набор мер, которые можно принять для подготовки почвы к будущим действиям. В частности, органы государственного управления могут повысить прозрачность в отношении стоимости субсидий и их получателей, а также собрать данные и информацию о потреблении домашних хозяйств и бедности, которые помогут создать или усовершенствовать системы

### Составляющие успешной реформы субсидий

Для успешной реформы субсидий не существует единого рецепта, и органам государственного управления необходимо приспособлять стратегию реформ к конкретной ситуации в стране; вместе с тем, в настоящей работе указывается ряд факторов, которые часто отмечались при успешном проведении реформ:

- ✓ тщательная подготовка, включая детальное планирование темпов и охвата реформы, при технической помощи международных заинтересованных сторон;
- ✓ твердая решимость органов государственного управления провести реформу, что можно обеспечить за счет достижения согласия среди сторонников реформы, посредством информирования и формирования коалиции;
- ✓ внедрение или расширение эффективных систем социальной защиты, чтобы сгладить воздействие реформы субсидий на уязвимые слои населения;
- ✓ благоприятные экономические условия, в частности, сравнительно высокие темпы экономического роста; и
- ✓ многопартийный состав органов государственного управления, обеспечивающий достижение согласия между разными партиями в отношении проведения реформ.

постепенного отказа от социально чувствительных продовольственных субсидий. Поэтому первостепенное значение имеет правильный выбор сроков расширения действующих систем социальной защиты или проведения адресных сглаживающих мер.

Более подробную информацию см. в работе «Реформа субсидий в странах Ближнего Востока и Северной Африки: последние достижения и задачи на будущее», которая доступна с июля 2014 года по адресу <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=276>.

социальной защиты. Примеры реформ прошлого продемонстрировали, что подготовка, достижение согласия и реализация продуманных реформ субсидий занимает несколько лет. Поэтому органам государственного управления следует начинать действовать уже сейчас, чтобы создать возможности для проведения долгосрочной и стабильной реформы.

Таблица 1. Ход реализации последних реформ субсидий в странах БВСА по данным ключевых факторов успеха

	Подготовка	Постепенный ход корректировки	Охват реформы	Достижение согласия и стратегия информации	Роль партнеров	Меры смягчения
Египет	✓				✓	✓
Иордания	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Мавритания	✓	✓	✓		✓	✓
Марокко	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Судан					✓	✓
Тунис	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Йемен	✓				✓	✓

Источник: доклады персонала МВФ по консультациям в соответствии со Статьей IV.

Для всех стран ключевое значение имеет учет социального воздействия реформы. В частности, в Египте, Иордании, Йемене, Ливии, Марокко и Тунисе, где продолжаются политические преобразования, разработчики политики и международные заинтересованные стороны должны будут действовать осторожно и выбирать структуру и последовательность реформ таким образом, чтобы обеспечить нужный баланс между бюджетными доходами и прибылями за счет повышения эффективности, с одной стороны, и мерами смягчения, с другой стороны. Это может означать, например, что вначале следует повысить цены, которые оказывают наименьшее воздействие на малоимущих, а потом переходить к следующим этапам

**Приложение. Обзор последних реформ субсидий в странах БВСА<sup>1</sup>**

Страна	Последние меры	Основные меры смягчения	Последующие этапы
<b>Египет</b>	<p>2012–2013 гг.: цены на бензин с октановым числом 95 для дорогих автомобилей повысились на 112 процентов; на мазут для неэнергоёмких отраслей — на 33 процента и для энергоёмких отраслей — на 50 процентов.</p> <p>Январь 2013 г.: цены на электроэнергию для домашних хозяйств повысились в среднем на 16 процентов, цены на природный газ и мазут для выработки электроэнергии выросли на треть.</p> <p>Июль 2014 г.: цены на топливо и природный газ увеличились на 40–78 процентов; тарифы на электроэнергию увеличились на 20–50 процентов.</p>	<p>Отказ от изменения тарифов на электроэнергию для категории с наименьшим потреблением.</p> <p>Расширение охвата социального обеспечения для большего числа домашних хозяйств.</p>	<p>Завершение распространения смарт-карт. Расширение приоритетных социальных программ и целевых денежных трансфертов.</p>
<b>Иордания</b>	<p>Июнь 2012 г.: повышение тарифов на электроэнергию в отдельных секторах (банки, телекоммуникации, гостиницы, добывающая промышленность) и для крупных национальных корпораций и домашних хозяйств.</p> <p>Ноябрь 2012 г.: отказ от субсидий на топливо.</p> <p>Январь 2013 г.: восстановлен механизм ежемесячной корректировки цен на топливо.</p> <p>Август 2013 г. и январь 2014 г.: для определенных групп потребителей тарифы на электроэнергию увеличились на 7,5–15 процентов.</p>	<p>Денежные трансферты семьям с доходами ниже определенного уровня (70 процентов населения), если цены на нефть возрастают выше 100 долларов.</p>	<p>Постепенное увеличение тарифов на электроэнергию и развитие новых источников энергии с более низкими затратами на генерацию.</p>
<b>Йемен</b>	<p>2011–2012 гг.: цены на бензин возросли на 66 процентов, а цены на дизельное топливо и керосин удвоились.</p> <p>2013 г.: введены единые цены на дизельное топливо для всех потребителей, в том числе в электрогенерирующем секторе.</p> <p>Июнь 2014 г.: компаниям частного сектора разрешено напрямую импортировать дизельное топливо для собственных нужд по мировым ценам.</p>	<p>Охват фонда социального благосостояния (ФСБ) увеличился еще на 500 000 семей.</p>	<p>Дальнейшее снижение энергетических субсидий за счет постепенного увеличения цен на топливо. Усиление поддержки посредством расширения ФСБ.</p>
<b>Мавритания</b>	<p>Май 2012 г.: введена новая формула автоматического установления цен на дизельное топливо, что обеспечило приведение внутренних цен на топливо к международным уровням.</p> <p>Январь 2012 г.: увеличены тарифы на электроэнергию для сектора обслуживания.</p>	<p>Постепенная переориентация систем социальной защиты на адресные программы денежных переводов.</p>	<p>Обеспечить автоматическое применение формулы ценообразования для дизельного топлива. Устранение субсидий на электроэнергию и газ. Формирование общенациональной программы денежных переводов.</p>
<b>Марокко</b>	<p>Июнь 2012 г.: цены на дизельное топливо возросли на 14 процентов, на бензин — на 20 процентов, а на промышленное топливо — на 27 процентов.</p> <p>Сентябрь 2013 г.: начало внедрения механизма частичной индексации некоторых нефтепродуктов. В результате цены на дизельное топливо возросли на 8,5 процента, на бензин — на 4,8 процента, а на промышленное топливо — на 14,2 процента.</p> <p>Январь 2014 г.: отмена субсидий на бензин и промышленное топливо, их цены пересматриваются дважды в месяц.</p> <p>Февраль 2014 г.: уменьшены субсидии на дизельное топливо на единицу продукции при дополнительном ежеквартальном снижении, объявленном до конца 2014 года.</p>	<p>Постепенное усиление существующих систем социальной защиты и их адресная направленность на уязвимые группы за счет совершенствования образования, здравоохранения и помощи малоимущим вдовам и нетрудоспособным. Поддержка общественного транспорта.</p>	<p>Продолжать проведение комплексной реформы субсидий в сочетании с денежными трансфертами и другими программами социальной помощи.</p>
<b>Судан</b>	<p>Июнь 2012 г.: цены на бензин, дизельное топливо и сжиженный нефтяной газ увеличились на 47 процентов, 23 процента и 15 процентов, соответственно; либерализация цен на авиатопливо.</p> <p>Сентябрь 2013 г.: цены на дизельное топливо возросли на 74,7 процента, на бензин — на 68,0 процента, а на сжиженный нефтяной газ — на 66,7 процента.</p>	<p>Заработная плата в государственном секторе увеличилась примерно на 100 суданских фунтов; ежемесячное распределение грантов в размере 150 суданских фунтов среди примерно 500 000 бедных городских семей; снижение взносов медицинского страхования для примерно 500 000 бедных семей; а также отмена оплаты школьного обучения и пользования транспортом для нетрудоспособного населения.</p>	<p>Постепенная отмена остальных субсидий на нефтепродукты и другие основные продукты при одновременном укреплении систем социальной защиты за счет более высоких социальных расходов и более согласованной и более адресной социальной сети.</p>
<b>Тунис</b>	<p>Сентябрь 2012 г.: цены на бензин и дизельное топливо и тарифы на электроэнергию в среднем увеличились на 7 процентов.</p> <p>Март 2013 г.: дальнейшее увеличение цен на 7–8 процентов в среднем на те же продукты.</p>	<p>Введение дополнительного тарифа на электроэнергию для жизненно важных нужд для домашних хозяйств, потребляющих менее 100 кВт·ч в месяц.</p> <p>Формирование новой программы социального жилья для нуждающихся</p>	<p>Постепенная отмена энергетических субсидий за счет увеличения тарифов на электроэнергию и цен на топливо.</p> <p>Введение новой стратегии адресной поддержки домашних хозяйств.</p> <p>Подготовка новой унифицированной</p>

	<p>Январь 2014 г.: энергетические субсидии для цементных компаний сокращены наполовину, а затем отменены в июне 2014 года. Увеличены тарифы на электроэнергию и цены на природный газ для средне- и низковольтных потребителей, причем рост составил 10 процентов в январе 2014 года и мае 2014 года. Введена формула автоматического определения цены на бензин.</p> <p>Июль 2014 г.: цены на бензин возросли на 6,4 процента, а цены на дизельное топливо — примерно на 7 процентов.</p>	<p>семей. Повышение вычетов из налогооблагаемого дохода наиболее бедных домашних хозяйств.</p>	<p>системы регистрации уязвимых домашних хозяйств.</p>
--	--	--	--

<sup>1</sup> В таблице отражена информация по состоянию на июль 2014 года, включающая ряд мер, принятых после завершения подготовки основного текста документа.

