



Время перемен — доводы в пользу переориентации расходов на энергоресурсы в Африке

Антуанетт М. Сайех

28 марта 2013 года

В течение многих лет страны Африки к югу от Сахары тратят большие суммы на субсидирование топлива и электроэнергии. Для этих двух источников энергии в общей сложности расходы составляют в среднем примерно 3–4 процента ВВП. Порядок цифр примерно такой же, как для государственных расходов на здравоохранение во многих странах. Сейчас нам необходимо задать несколько важных вопросов. Является ли это обоснованным использованием ограниченных ресурсов? Куда идут эти средства? Помогает ли это обеспечению беднейших слоев в странах Африки? Содействует ли это повышению конкурентоспособности страны? Ответы в основном отрицательные. Я считаю, что эти средства могут и должны быть использованы более эффективным образом для инвестирования в критически важную материальную и социальную инфраструктуру, необходимую для поддержания долгосрочного роста в странах Африки к югу от Сахары. Недавнее [исследование](#) МВФ подтверждает это.

Кто получает выгоды

Большая часть топливных продуктов потребляется группами с более высокими доходами. В случае с субсидиями на электроэнергию положение еще серьезнее, так как значительное большинство малоимущих даже не подключено к электросети. Иногда выгоды вообще не остаются в стране ввиду стимулов для контрабандного вывоза субсидируемых топливных продуктов в соседние страны с более высокими ценами. Страны-экспортеры нефти с меньшей вероятностью сталкиваются с ограничениями финансирования, с которыми встречаются импортеры нефти, когда мировые цены на нефть находятся на высоком уровне. Кроме того, затраты на субсидии часто бывают менее прозрачными, поскольку они проявляются в форме более низких прибылей государственных нефтяных компаний, а не явных издержек для бюджета. Иногда страны впадают в заблуждение, обращая внимание на низкую себестоимость производства, а не на упущенные выгоды, которые они получали бы, если бы они продавали топливо по ценам мирового рынка. Вместе с тем, нам необходимо подходить к реформе на основе прозрачности и тщательного планирования. Отмена субсидий скажется на всех категориях населения по уровню дохода, ввиду того что малоимущие

действительно получают некоторые выгоды, в том числе от воздействия более низких транспортных тарифов на цены на продовольствие.

Сосредоточимся на росте экономики

Возникают также серьезные издержки с точки зрения перспектив роста в средне- и долгосрочном плане.

Во-первых, субсидии искажают инвестиционные решения как в государственном, так и в частном секторах. Неспособность энергокомпаний возместить свои издержки ведет к порочному кругу недостаточных инвестиций: заброшенная инфраструктура разрушается, что ведет к частым перебоям в электроснабжении, которые снижают конкурентоспособность и сдерживают потенциальные темпы роста. Частные инвесторы не желают делать столь необходимые инвестиции в расширение производства.

Именно таковой является история стран Африки к югу от Сахары с середины 1980-х годов, где душевое производство и потребление энергии увеличилось лишь незначительно и где сегодня (за исключением Южной Африки) установленная мощность всего региона все еще составляет примерно одну треть от этого показателя Испании. Без значительного увеличения мощностей по производству электроэнергии Африка к югу от Сахары будет не в состоянии поддерживать текущие темпы экономического роста в течение следующих двух десятилетий. Расчеты на основе моделей, проведенные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что если бы электроэнергетическая инфраструктура во всех странах Африки к югу от Сахары была усовершенствована до уровня страны с более высокими результатами (такой как Маврикий), долгосрочные темпы роста на душу населения были бы на 2 процентных пункта выше. Во многих странах мелкое производство и опора на дорогостоящие термальные системы или аварийные генераторы увеличивают себестоимость. Странам, богатым дешевыми гидроресурсами или запасами природного газа, необходимо увеличить производство и построить инфраструктуру для активизации региональной торговли за счет объединения энергосистем.

Кроме того, бюджетные затраты на субсидии непосредственным образом вытесняют другие критически важные расходы, в том числе на столь необходимую инфраструктуру и социальные услуги. Например, даже после недавних сокращений правительство Нигерии тратит больше средств на энергетические субсидии, чем на образование и здравоохранение.

Растущие издержки

Мы наблюдаем и другие издержки, такие как экологические издержки от чрезмерного потребления топлива по сравнению с другими источниками энергии. На континенте, обладающем значительными источниками возобновляемой энергии (например, гидроэнергии и солнечной энергии) субсидии по-прежнему способствуют зависимости от ископаемого топлива и подрывают конкурентоспособность этих возобновляемых источников.

Итак, если имеются крупные альтернативные издержки, а малоимущие не получают существенных выгод, то почему субсидии сохраняются? Как мы их можем реформировать?

Одна из причин сохранения энергетических субсидий заключается в том, что для правительств они представляют собой относительно легкий способ передачи ресурсов, особенно в сравнении с неразвитыми системами социальной защиты. Вторая причина состоит в том, что политически влиятельные группы, имеющими узкие собственные интересы и являющиеся основными получателями выгод, категорически не желают отказываться от этих значительных бесплатных благ и стараются подорвать меры в области реформы. Третья из причин в том, что население в целом часто не желает отказываться от субсидий, не веря в то, что правительство использует эту экономию для совершенствования социальной защиты или для стимулирующих рост инвестиций.

Путь к реформе

Поэтому провести реформу нелегко. Однако подробный анализ опыта различных стран мира, проделанный МВФ, позволяет извлечь некоторые полезные уроки, использование которых может повысить шансы на успех. Позвольте мне подчеркнуть три положения, которые имеют особое значение для Африки к югу от Сахары. Во-первых, необходимы тщательная подготовка и определение последовательности этапов. Требуется обеспечить понимание общественностью статус-кво — сколько расходуется на субсидии, и кто получает от этого выгоды? Для выработки консенсуса среди всех заинтересованных сторон относительно сокращения субсидий на энергоресурсы требуется время. Как у Намибии, так и у Кении на подготовку ушло много лет, прежде чем они успешно провели реформы в области энергоресурсов. Частью тщательной подготовки является активная кампания по информированию общественности, разъясняющая компенсационные меры для затронутых в наибольшей степени, и показывающая, на что будут использованы сэкономленные средства.

Во-вторых, неуклонное проведение реформы требует сильных институтов. Реформа субсидий на топливо в Танзании включала создание специализированного регулирующего органа не только для выдачи лицензий и принятия технических

регламентов, но и для постоянного информирования общественности о ценах и для надзора за надлежащим функционированием рынка.

В-третьих, долговременное сокращение субсидий на электроэнергию требует значительно больших мер, чем просто повышение тарифов. Тарифы в странах Африки к югу от Сахары уже значительно выше, чем в других регионах из-за более высоких издержек. Можно повысить эффективность на коммунальных предприятиях, в том числе благодаря повышению стандартов управления, снижению потерь в распределении и коммерческих убытков, и повышению показателей сбора доходов. Низкий уровень государственного долга во многих странах Африки к югу от Сахары открывает возможность для значительных инвестиций в более дешевые источники производства электроэнергии.

Реформа энергетических субсидий представляет собой одну из насущных мер политики, которая занимает центральное место в программе действий по обеспечению будущего роста в Африке к югу от Сахары. Хотя постепенный подход может быть целесообразным с учетом общих трудностей, отдача от успешной реформы будет огромной. Поэтому нам необходимо подойти к реформе субсидий с новой решимостью — нам нельзя терять время.