

Обзор МВФ

УСКОРЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

МВФ считает, что реформа энергетических субсидий может обеспечить значительные выгоды

Обзор МВФ онлайн
27 марта 2013 года



Найроби, Кения. В результате проведенных реформ субсидии на электроэнергию в Кении сократились с 1,5 процента ВВП в 2001 году до нуля в 2008 году (фото: Tony Karumba/Newscom)

- По оценкам, стоимость субсидий в 2011 году составила 1,9 трлн долл. США.
- Важную роль играют меры защиты малоимущих.
- Реформы могут устранить препятствия экономическому росту.

Новый документ МВФ настоятельно призывает правительства всех стран мира реформировать субсидии для широкого диапазона продукции, от угля до бензина.

Субсидии предназначены для защиты потребителей путем сохранения цен на низком уровне. Но многие считают, что субсидии неэффективны и могут быть заменены более эффективными способами защиты нуждающихся потребителей. По мнению МВФ, это возможно, если государственные органы будут следовать надлежащему курсу реформ, а также может помочь уменьшить бюджетное давление, с которым они сталкиваются.

Работа в рамках МВФ велась региональными экспертами и специалистами по налогово-бюджетным вопросам во всех подразделениях организации. В интервью директор Департамента по бюджетным вопросам г-н Карло Коттарелли, директор Департамента стран Ближнего Востока и Центральной Азии г-н Масуд Ахмед и директор Департамента стран Африки г-жа Антуанетт Сайех рассказали о значении документа для работы, которую МВФ ведет со странами, а также для самих стран.

Обзор МВФ: Ваш департамент возглавил работу над документом. Каковы результаты этой работы? Распространяются ли сделанные рекомендации на все страны, которыми применяются субсидии?

Коттарелли: Субсидии являются проблемой практически во всех странах мира. Даже в тех странах, которые взимают налоги с энергоносителей, они редко являются достаточно высокими, чтобы охватить все негативные последствия чрезмерного потребления энергии, в том числе для окружающей среды. Наша оценка, основанная на новой базе данных по 176 странам, показывает, что в 2011 году субсидии составили

1,9 трлн долл. США, что эквивалентно приблизительно 2½ процента мирового ВВП или 8 процентам всех государственных доходов.

Поскольку энергетические субсидии широко распространены и являются дорогостоящими для государственного сектора, мы видим возможности для проведения реформ не только в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, но и в странах с развитой экономикой. Наибольшие объемы субсидий из всех стран мира имеют США (502 млрд долл. США), Китай (279 млрд долл. США) и Россия (116 млрд долл. США). Очевидно, что когда страна приступает к реформе субсидий, она должна учитывать возможные отрицательные последствия для малоимущих, и планы реформ должны включать меры для уменьшения таких последствий в целях защиты этой группы населения. Это касается всех стран.

Обзор МВФ: *Субсидии по сути ведут к уменьшению затрат, оплачиваемых потребителями энергии, что, по мнению многих, может иметь положительный эффект, особенно для малоимущих. Почему МВФ рекомендует реформы?*

Котгарелли: Субсидии являются дорогостоящими и, в конечном итоге, должны быть кем-то оплачены. Безусловно, это касается любых расходов, но существует ряд проблем, присущих непосредственно энергетическим субсидиям. Во-первых, они являются крайне неэффективным способом поддержки малоимущих, так как богатые потребляют больше энергии, чем бедные, и поэтому получают наибольшую выгоду от субсидий. В действительности, в среднем 20 процентов наиболее состоятельных домашних хозяйств в странах с низкими и средними доходами получают в шесть раз большие субсидии для топлива, чем 20 процентов наиболее бедных домашних хозяйств. Поэтому государственные органы должны более эффективно использовать тот ограниченный арсенал бюджетных средств, которым они располагают, для осуществления программ более непосредственной помощи малоимущим.

Однако субсидии влияют не только на размер бюджетных затрат. Они также являются важным препятствием экономическому росту. Например, субсидии вытесняют государственные расходы, которые могут стимулировать рост, в том числе в области инфраструктуры, образования и здравоохранения. Дешевая энергия может также вести к ее чрезмерному потреблению, что усугубляет экологические проблемы, такие как загрязнение окружающей среды и изменение климата.

Обзор МВФ: *Ближний Восток является регионом богатым энергоносителями, однако многие страны этого региона продолжают сильно субсидировать энергию. Какие выгоды вы видите для этих стран в результате отмены или сокращения субсидий?*

Ахмед: В странах, богатых энергоносителями, государственные органы предоставляют энергетические субсидии в качестве способа распределения природного богатства. Хотя это прямой способ распределения части богатств страны, он не является справедливым способом, так как если мы посмотрим на то, кто действительно получает выгоды от этих субсидий, то становится ясно, что основные выгоды получают благополучные группы населения, которые потребляют больше энергии — люди, имеющие автомобили, живущие в домах с кондиционированием воздуха, владеющие электробытовыми приборами. Кроме того, в дополнение к негативным последствиям, которые уже упомянул Карло, они обычно стимулируют капиталоемкие отрасли в ущерб трудоемким видам деятельности, что является важным обстоятельством даже в странах, которые являются крупными производителями энергоносителей и в меньшей степени обеспокоены бюджетными последствиями энергетических субсидий. Использование части ресурсов, высвобожденных в результате реформирования субсидий, для осуществления более продуктивных государственных расходов на здравоохранение и образование, а также для устранения недостатков в инфраструктуре может помочь в долгосрочной перспективе повысить экономический рост, ведущий к созданию рабочих мест, без увеличения задолженности страны. Наконец, субсидии стимулируют большее потребление и, как следствие, большие объемы добычи; в результате меньше ресурсов остается для будущих поколений.

Обзор МВФ: Как сделанные в документе выводы повлияют на работу МВФ в регионе Ближнего Востока? Существуют ли значительные препятствия проведению реформ субсидий в регионе?

Ахмед: Энергетические субсидии являются дорогостоящими и ложатся тяжелым бременем на государственные бюджеты, уже находящиеся в напряженном состоянии в ряде стран-импортеров энергии в регионе, включая Египет и Иорданию. В то же время средства, выделяемые на здравоохранение, образование и инвестиции, являются крайне ограниченными. Мы рекомендуем заменить общие субсидии более эффективными с точки зрения затрат адресными формами социальной защиты. Это будет сложный процесс как по техническим, так и политическим причинам. Ряд стран отказались от своих попыток постепенно отменить субсидии, после того как они столкнулись с сопротивлением со стороны заинтересованных групп или сильными колебаниями цены на нефть. Сопротивление также отражает недостаточную веру части населения в то, что государственные органы разумно распорядятся сэкономленными средствами от реформы субсидий.

Для усиления процесса реформ важное значение имеют надежная информация и их общая прозрачность. Более того, крайне важно, чтобы те, кто в наибольшей степени пострадают от отмены субсидий, были немедленно компенсированы посредством более адресной социальной защиты. Мы видели, что правительство Мавритании, которое в мае 2012 года ввело новую формулу расчета цены на дизельное топливо, включило

такие адресные меры в качестве четкого компонента программы реформ. Реформа встретила относительно ограниченное сопротивление, несмотря на то что повышение цены составило более 20 процентов за пятимесячный период. Аналогично, в Иране реформе субсидий предшествовали широкие консультации с заинтересованными сторонами и действенная кампания по связям с общественностью.

Обзор МВФ: Хотя верно то, что энергетические субсидии идут на благо как малоимущих, так и богатых потребителей, малоимущие пострадают в большей степени при сокращении или отмене субсидий. Как можно защитить малоимущих в этих случаях?

Сайех: Как уже отметили Карло и Масуд, отмена энергетических субсидий должна сопровождаться адресными мерами по компенсации связанных с повышением цены расходов наиболее нуждающихся групп населения. В принципе, самым оптимальным способом являются условные денежные трансферты наиболее нуждающимся группам, как было сделано в Мозамбике и Габоне. Однако если соответствующий механизм еще не создан, это может быть невыполнимо в краткосрочной перспективе из-за административных трудностей. В таком случае возможно расширение тщательно отобранного набора текущих программ, возможно при некотором повышении их адресности. Они могут включать в себя увеличение числа общественных автобусов, как было сделано в Гане; программы распределения продовольствия для наиболее уязвимых групп населения, по примеру Намибии; или принятие программ создания рабочих мест для молодежи и женщин, как было сделано в Нигерии.

В качестве альтернативы субсидии могут быть сохранены для товаров, которыми широко пользуются малоимущие, например для керосина, или для потребления электроэнергии до определенного порогового уровня. Например, сокращая субсидию для бензина, Нигерия сохранила субсидию для керосина. Существуют также способы разграничения потребителей с низкими и высокими доходами, например, при взимании налогов с электроэнергии или путем оказания помощи клиентам с низкими расходами в оплате стоимости подключения к энергоснабжению, как было сделано в Кении, и такого рода меры могут также помочь защитить домашние хозяйства с низкими доходами от повышения цен.

Обзор МВФ: Существуют ли определенные сектора, в которых государственные органы стран Африки обычно субсидируют энергопотребление? Как изменится работа МВФ со странами региона в свете выводов, сделанных в документе?

Сайех: Субсидии на топливо значительно более широко распространены в странах-экспортерах нефти, в то время как крупные субсидии на электроэнергию являются более или менее общим явлением в странах Африки к югу от Сахары. В случае последних субсидии служат антистимулом для частных инвестиций и значительно ограничивают

возможности государственных коммунальных предприятий вкладывать средства в новые мощности для производства электроэнергии. В результате производство электроэнергии в расчете на душу населения в странах Африки к югу от Сахары не увеличивается с середины 1980-х годов, что отрицательно сказывается на конкурентоспособности. Без существенного увеличения электрогенерирующих мощностей страны Африки к югу от Сахары не смогут сохранить текущие темпы экономического роста. Тем не менее, государственные коммунальные предприятия обычно сталкиваются с высокой стоимостью производства электроэнергии, что служит основной причиной субсидий, и поэтому сокращение субсидий для электроэнергии — вопрос не только повышения цены на электроэнергию для потребителей, но и принятия комплексных стратегий для уменьшения неэффективности, улучшения коэффициентов собираемости платы и повышения экономии за счет эффекта масштаба, в том числе путем содействия региональной торговле электроэнергией.

Относительно низкие уровни государственного долга в некоторых странах создают возможность осуществить значительные вложения в менее дорогостоящие источники производства энергии. МВФ должен продолжать оказывать помощь официальным органам стран в оценке истинных издержек — как бюджетных, так и связанных с конкурентоспособностью и экономическим ростом, — а также того, кто действительно получает выгоды от энергетических субсидий, и сделать их полностью прозрачными. Это поможет в принятии решений относительно приоритетов расходов и масштабов необходимых реформ.

Обзор МВФ: Существует ли «оптимальная практика» осуществления реформы энергетических субсидий?

Коттарелли: Единого рецепта успешной реформы субсидий не существует. В то же время, рассмотрев опыт проведения реформ в 19 странах, мы пришли к выводу, что существует шесть ключевых элементов успеха. Первый заключается в осуществлении комплексного плана реформ, который должен включать четкие долгосрочные цели, такие как достижение полной либерализации цен и совершенствование качества услуг. Вторым является масштабная информационная стратегия и проведение консультаций с заинтересованными сторонами. Третьим являются надлежащие этапы постепенного повышения цены, что даст время домашним хозяйствам и государственным органам скорректировать потребление энергии. Четвертый заключается в принятии мер для защиты малоимущих. Пятый состоит в повышении эффективности государственных предприятий с целью помочь уменьшить их нагрузку на бюджет. И последним элементом является деполитизация процесса определения цены на энергию, что необходимо для проведения долговременных реформ.