



Специальная серия публикаций по COVID-19

Специальная серия публикаций выпускается экспертами МВФ для помощи странам-членам в преодолении экономических последствий COVID-19. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

13 июля 2020 года

Настало время! Реформирование ценообразования на топливно-энергетическую продукцию в условиях низких цен на нефть

Чади Абдалла, Дэвид Коуди и Нэя-Пиотр Ле¹

Совокупность факторов со стороны спроса и предложения привела к беспрецедентно резкому падению международных цен на сырую нефть и нефтепродукты (топливо). Столь резкие изменения цен могут иметь важные бюджетные последствия для стран, которые могут варьироваться в зависимости от масштабов регулирования внутренних цен на топливо. В настоящей публикации рассматриваются ответные меры стран на недавнее снижение цен на основные топливно-энергетические продукты (бензин и дизельное топливо) с точки зрения его переноса в снижение цен на топливо на внутреннем рынке, а также последствия для отмены топливных субсидий и достижения эффективного налогообложения топлива. Хотя низкие международные цены на нефть предоставляют странам возможность реформировать свой подход к ценообразованию на топливо, последовательность в проведении этих реформ в целях обеспечения выгод для бюджета и повышения эффективности потребует ослабления политической составляющей ценообразования на топливо во многих странах за счет отказа от ориентации на волю правительства при формировании цен. Прошлый опыт проведения реформ позволяет извлечь важные уроки для выработки стратегий реформ. Для последовательной реформы необходим четко сформулированный целостный подход к реформе, который связывает реформы с ясными и реалистичными экономическими и социальными выгодами, в том числе с укреплением систем социальной защиты. Использование текущей возможности для проведения реформы может также поддержать стратегии правительств по выходу из кризиса COVID-19 и заложить основы для более амбициозных реформ ценообразования в среднесрочной перспективе.

¹ Все вопросы и комментарии к настоящей публикации просьба направлять на cdsupport-spending@imf.org.

I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Произошедшее недавно резкое падение международных цен на нефть привело к установлению цен на уровнях, которые не регистрировались с начала 2000-х годов. Международные цены на сырую нефть резко понизились с 62 долларов США за баррель в середине января 2020 года до менее чем 20 долларов США к концу апреля 2020 года (рис. 1)². Это падение в значительной степени отражает снижение спроса ввиду экономических последствий ответных мер политики по сдерживанию распространения COVID-19, то есть сокращения внутренних и международных поездок и остановки значительной доли экономической деятельности (World Bank, 2020). Международные цены на основные связанные продукты, такие как бензин и дизельное топливо, также упали³.

РИСУНОК 1. Международные цены на сырую нефть и топливно-энергетические продукты (в долларах США за баррель/литр)



Источник: ПРМЭ, Мировые цены на энергоносители МЭА, 2020 год.

Примечание. Цена на сырую нефть представляет собой среднюю цену на нефть сортов WTI, Brent и Dubai. Спотовые цены на нефтепродукты представляют собой средние значения на рынке США, Роттердама и Сингапура.

Падение международных цен на нефть и спроса на нефть имеет важные бюджетные последствия для стран⁴. Снижение спроса ведет к сокращению доходов от налогов на топливо в странах, в которых потребление топливно-энергетических продуктов облагается налогом. Снижение потребительских цен может также привести к сокращению доходов в странах с адвалорными налогами. В странах, которые регулируют цены на топливо, бюджетные последствия будут зависеть от того, допустят ли директивные органы, чтобы цены на топливо на внутреннем рынке снижались параллельно с международными ценами и насколько. Например, в странах, которые ограничивают перенос, сократится субсидирование

² Падение международных цен на нефть в марте 2020 года было самым резким зарегистрированным снижением (World Bank, 2020).

³ Следует учитывать, что снижение международных цен на нефтепродукты в местном валютном эквиваленте (ЕНВ) также зависит от динамики обменного курса за тот же период времени, при этом снижение обменного курса частично компенсирует падение международных цен в долларах США. Однако за рассматриваемый период это влияние, по всей видимости, относительно мало.

⁴ Настоящая публикация посвящена последствиям снижения международных цен на топливно-энергетические продукты. Это влияние будет сопровождаться серьезным негативным влиянием на бюджет в нефтедобывающих странах ввиду снижения доходов от сырой нефти, которое в текущих условиях будет усилено снижением мирового спроса на нефть. Последнему посвящены связанные публикации данной серии: [Налоговое администрирование: защитные меры в отношении доходов в нефтедобывающих странах](#), [Налоговые режимы, применяемые в связи с использованием природных ресурсов: ответные меры налоговой политики](#) и [Меры бюджетной политики в ответ на резкое снижение цен на нефть](#).

цен на топливо или повысятся доходы от налогов на топливо, что в любом случае окажет положительное влияние на бюджет. С другой стороны, влияние на бюджет снижения спроса будет отличаться в зависимости от того, облагается налогом или субсидируется в стране потребление топлива, при этом в первом случае влияние будет положительное, а во втором отрицательное.

В настоящей публикации рассматриваются ответные меры стран на снижение международных цен на нефть с точки зрения переноса в снижение цен на топливо на внутреннем рынке, а также последствий для реформирования ценообразования на топливо⁵. Установление цен на топливно-энергетические продукты часто строго регулируется, особенно в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. Низкие международные цены на нефть предоставляют странам возможность отменить действующие топливные субсидии или увеличить доходы от налогов на топливо, так как пассивная политика простого воздержания от снижения внутренних цен на топливо наравне с международными ценами позволит достичь этой цели. Это может служить важной платформой для перехода к эффективному ценообразованию на топливно-энергетические продукты, которое понадобится странам для выполнения своих обязательств по сокращению выбросов в рамках определяемых на национальном уровне вкладов (IMF, 2019)⁶. В обычные периоды это могло бы способствовать расширению государственных расходов или снижению налогов в целях поддержки роста и развития, или помочь укрепить налоговый потенциал. В текущих условиях пандемии COVID-19 это также помогло бы финансированию последних существенных увеличений расходов на здравоохранение и поддержку компаний и населения в ответ на меры самоизоляции. Однако в дальнейшем, когда международные цены на нефть восстановятся, для обеспечения устойчивого влияния на бюджет странам, которые регулируют внутренние цены на топливо, понадобится деполитизировать процесс внутреннего ценообразования на топливо за счет внедрения механизма независимого автоматического ценообразования на топливо, с помощью которого в рабочем порядке и без политического вмешательства корректируются внутренние цены на топливо в соответствии с международными ценами, или за счет либерализации цен на топливо. Для этого потребуются четко сформулированный целостный подход к реформе политики, который связывает реформу цен на топливо с ясными и реалистичными экономическими и социальными выгодами, в том числе укреплением систем социальной защиты.

II. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ ПОЛИТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕН НА ТОПЛИВО

Влияние на бюджет снижения международных цен на топливно-энергетические продукты будет зависеть от того, в какой степени страны переносят эти снижения на потребителей. На рисунке 2 представлен перенос снижения международных цен в период с февраля 2020 года по май 2020 года, где перенос определяется как отношение абсолютного изменения розничных цен на топливо к абсолютному изменению международных цен на топливо за тот же период, выраженному в обоих случаях в долларах США за литр. В условиях снижения цен на топливо значение переноса меньше (больше) единицы говорит о повышении (снижении) *чистых* налоговых уровней⁷. Эмпирические исследования обнаружили, что перенос постепенно увеличивается в течение периода продолжительностью примерно 4–6 месяцев⁸,

⁵ Анализ проведен на основании выборки из 123 стран, по которым была доступна информация о последних розничных ценах. На их долю приходится более 85 процентов мирового потребления нефтепродуктов.

⁶ По оценке, представленной в работе Coady et al. (2019), мировые энергетические субсидии, связанные с установлением цен на энергоносители ниже эффективных уровней, составили 3,8 процента мирового ВВП, из которых на долю нефтепродуктов приходится 41 процент.

⁷ Чистый налог принимает положительное значение, когда внутренние розничные цены выше, чем себестоимость поставок, и отрицательное (т.е., субсидии), когда они ниже, чем себестоимость поставок. Следует учитывать, что, если страны используют адвалорные налоги, уровни налогов могут меняться даже при неизменной налоговой политике (*ставках*).

⁸ Постепенный перенос отражает, например, период времени, за который повышение международных цен на топливно-энергетические продукты скажется на внутренней себестоимости поставок и масштабе выравнивания цен поставщиками и регулирующими органами.

а в период снижения международных цен перенос в среднем ниже, чем во время их повышения (Kpodar and Abdallah, 2017; Imam and Kpodar, готовится к публикации). Медианный перенос во всех странах составляет 0,91 и 0,90 для бензина и дизельного топлива соответственно⁹. Однако данная оценка скрывает значительные различия как между группами стран, так и внутри них. Оценки медианного переноса для бензина и дизельного топлива варьируются от 1,03 и 1,02 соответственно в странах с развитой экономикой (СРЭ) до 0,25 и 0,29 в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСАП). Даже внутри регионов сохраняются существенные различия (рис. 3), например, в значительной части стран БВСАП и Африки к югу от Сахары (АЮС) перенос превышает единицу, а в небольшом числе стран с развитой экономикой перенос имеет значение ниже 0,8. Перенос также различается в странах — экспортёрах нефти (0,25 и 0,28 для бензина и дизельного топлива соответственно) и странах — импортёрах нефти (0,94 и 0,93 соответственно).

Ключевым фактором, объясняющим величину переноса, является масштаб государственного регулирования внутренних цен на топливо. Масштаб регулирования в определении внутренних цен на топливо можно классифицировать в соответствии со следующими тремя различными режимами ценообразования¹⁰:

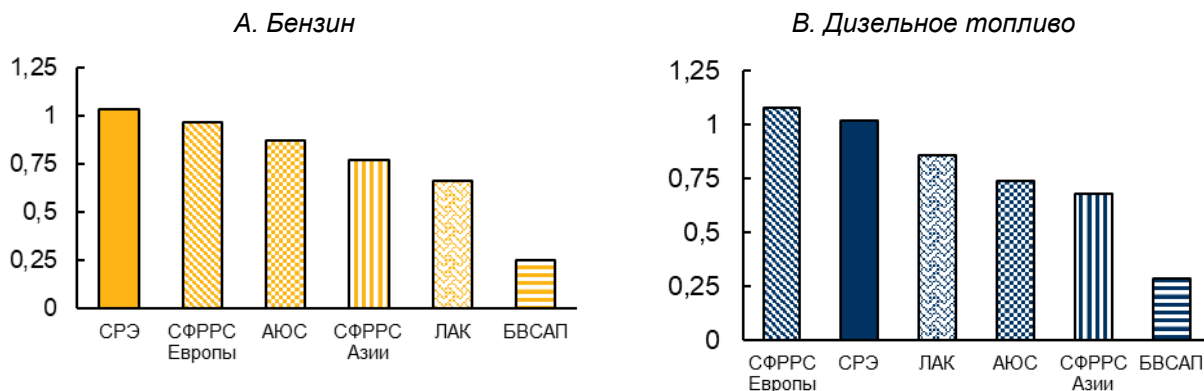
- **Либеральное ценообразование (ЛЦ).** Цены на топливо устанавливаются дистрибьюторами частного сектора, при этом потребление топлива часто подлежит обложению налогом на потребление (адвалорным) и акцизным (специальным) налогом.
- **Механизм автоматического ценообразования (МАЦ).** Цены на топливо устанавливаются с применением в рабочем порядке формулы ценообразования, при этом внутренние цены определяются как сумма себестоимости поставок, внутренней маржи и налогов (адвалорных и специальных)¹¹.
- **Специальное ценообразование (СЦ).** Цены на топливо корректируются на дискреционной основе с нерегулярной частотой. Корректировки могут быть вызваны нагрузкой на бюджет в конкретной стране или вноситься в качестве ответных мер на продолжительное или резкое повышение или снижение себестоимости поставок.

⁹ Данные оценки оказались гораздо выше, чем оценки предыдущих резких снижений международных цен на топливо (Coady, Flamini and Sears, 2015; Coady, Sears, and Shang, 2017; Abdallah and Kpodar, 2017).

¹⁰ В основе классификации стран лежит подробная институциональная информация, полученная в ходе оказания технической помощи странам-членам в прошлом и в настоящее время, и дополненная информацией полученной из различных других источников (Marchán, Espinasa, and Yérez-García, 2017; IMF, 2017; база данных GIZ; ОЭСР и ЕС). В случае 15 стран из нашей выборки провести классификацию оказалось невозможно ввиду отсутствия подробной информации о правовой основе, регулирующей механизм формирования цен на топливо.

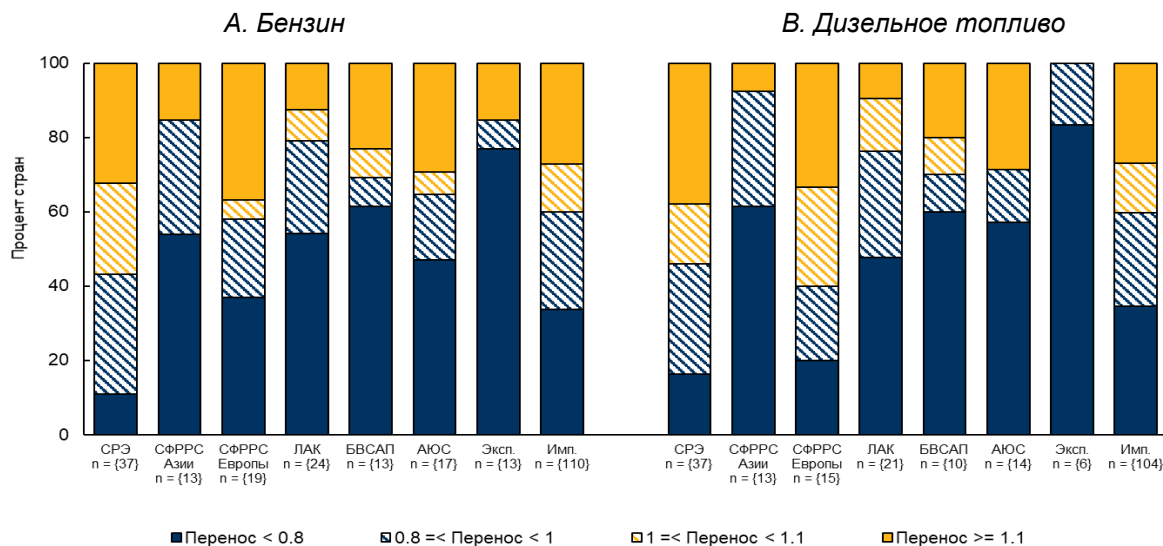
¹¹ Цены обычно корректируются с регулярной частотой (например, ежемесячно или ежеквартально), а корректировки могут предполагать применение формальных правил выравнивания, чтобы избежать крупных краткосрочных изменений цен, но обеспечить полноценный перенос в среднесрочной перспективе (Coady et al., 2012). Например, себестоимость поставок может быть рассчитана как средняя себестоимость за прошлые месяцы или может быть установлен лимит величины изменения внутренних цен.

РИСУНОК 2. Медианный перенос в феврале–мае 2020 года, в региональном разрезе



Примечание. Оценка персонала МВФ.

РИСУНОК 3. Распределение оценок переноса в феврале-мае 2020 года, по группам стран

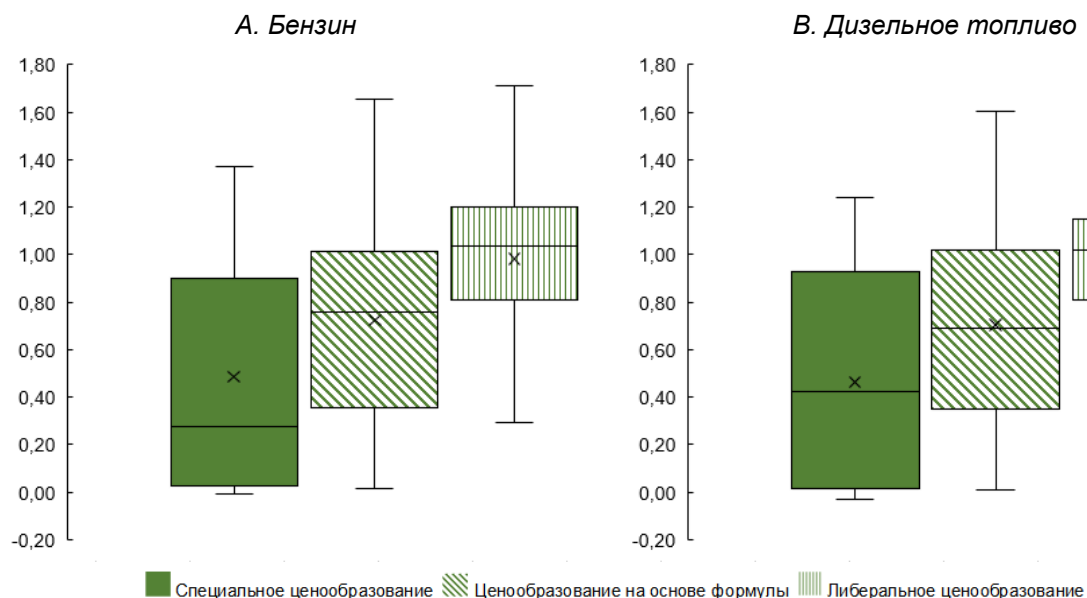


Примечание. Оценка персонала МВФ.

В среднем перенос в цены недавних снижений международных цен на топливо значительно ниже в странах, где внутренние цены на топливо более жестко регулируются. На рисунке 4 представлено распределение переноса в странах с различными режимами ценообразования. Для бензина и дизельного топлива соответственно медианный перенос варьируется от 1,03 и 1,02 при либеральном режиме до 0,76 и 0,69 при режиме автоматического ценообразования и 0,27 и 0,42 при режиме специального ценообразования. В относительно большой доле стран, где применяются режимы регулируемого ценообразования (МАЦ и СЦ), не произошел полный перенос снижения международных цен, что ведет к увеличению масштабов налогообложения топлива или снижению субсидий. Также есть другие примеры стран с автоматическим или либеральным ценообразованием, где низкий уровень переноса соотносится с формальными правилами выравнивания, нижним пределом цен или дискреционным вмешательством государства в процесс ценообразования. Например, правительство Китая устанавливает розничные цены на бензин и дизельное топливо в рамках механизма автоматического ценообразования без выравнивания и проводит их корректировку каждые 10 дней в соответствии с изменениями международных цен. Однако, когда международные цены опускаются ниже определенного порогового уровня, правило не позволяет скорректировать розничные цены дальше вниз, чтобы ограничить размер убытков, понесенных национальными нефтяными компаниями. Это помогает

объяснить наблюдаемый неполный перенос в цены на бензин и дизельное топливо в Китае, который составляет 0,77 и 0,68 соответственно. Однако в целом странам следует избегать дискреционного вмешательства в контексте МАЦ, чтобы не подорвать прочность и целостность системы ценообразования, и внедрять формальные правила выравнивания, если они хотят адаптироваться к резким изменениям международных цен более плавно, особенно когда ожидается их восстановление в краткосрочной перспективе. При временном вмешательстве государства, оно должно четко обозначить обоснование своих действий (например, вызванная кризисом нагрузка на бюджет) и временный характер вмешательства.

РИСУНОК 4. Оценки переноса в феврале-мае 2020 года, по режимам ценообразования на топливо



Примечание. В выборку не включены страны, по которым отсутствует информация о режиме ценообразования.
Источник: оценка персонала МВФ.

III. ВОЗМОЖНОСТЬ РЕФОРМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЭНЕРГОНОСИТЕЛИ

Текущие условия низких международных цен на нефть предоставляют странам благоприятную возможность реформировать свой подход к внутреннему формированию цен на топливо в целях сокращения топливных субсидий, повышения налогообложения и деполитизации процесса ценообразования на топливо в среднесрочной перспективе. Например, нагрузки на бюджет вследствие обвала международных цен на нефть в 2014 году привели к росту значения реформ ценообразования на энергоносители в странах — экспортерах нефти с формирующимся рынком и развивающихся странах (IMF, 2017; World Bank, 2020) — в период с середины 2014 года по конец 2016 года более половины этих стран сократили энергетические субсидии. Другие, в том числе страны — импортеры нефти, впоследствии также сократили масштаб регулирования цен на топливо (Asamoah, Hanedar and Shang, 2017). В краткосрочной перспективе ограничение переноса снижения международных цен во внутренние цены на топливо может создать бюджетные возможности для помощи в финансировании растущих государственных расходов на здравоохранение и социальную поддержку в условиях пандемии COVID-19. Это также помогает странам пассивно упразднить субсидии или повышать налоги до желаемых уровней, не корректируя вверх внутренние цены. Это может создать условия для сокращения регулирования цен путем внедрения режима автоматического или

либерального ценообразования¹². В свою очередь, это поможет деполитизировать внутреннее ценообразование на топливо, защитить бюджет от колебаний субсидирования цен на топливо или налогов, а также перейти к повышению налогов на топливо, чтобы содействовать достижению более высокого уровня налогообложения. Несмотря на то, что избежание существенного переноса в периоды снижения международных цен помогает отменить топливные субсидии или косвенно повысить налоги на топливо, достижение экологических целей за счет эффективного налогообложения выбросов углерода потребует дальнейшего значительного повышения налогов и уровня цен на топливо в большинстве стран.

Опыт прошлых попыток интенсивно сокращать энергетические субсидии или повышать налоги на энергоносители за счет существенного повышения цен на энергоносители указывает на то, что возможность реализации успешной и последовательной реформы зависит от того, как и когда реформа разработана и реализована, включая меры по защите уязвимых домашних хозяйств.

Несмотря на отсутствие единого подхода к преодолению трудностей в контексте реформ, прошлый опыт стран показывает, что отмена субсидий должна быть тщательно спланирована с учетом шести основных составляющих, которые определены как содействующие успеху и долговременности реформ (Clements et al., 2013; Coady, Parry and Shang, 2018; IMF, 2019).

- **Целостный план реформ.** В плане должны содержаться четкие долгосрочные цели, а также определяться и решаться различные связанные с реформой проблемы во взаимодействии с основными заинтересованными лицами как внутри правительства, так и вне его. Это должно сопровождаться доказательным анализом потенциального влияния реформ на различные группы заинтересованных лиц, а также дополнительных мер политики, которые могут снизить негативные последствия для некоторых заинтересованных лиц.
- **Эффективная коммуникационная стратегия.** Она включает в себя информирование общественности о величине энергетических субсидий или упущенный налоговых доходов, их отрицательном влиянии на неравенство и рост в трудоемких секторах, негативном воздействии на государственный бюджет и выделение средств на приоритетные социальные расходы и расходы на инфраструктуру, а также о необходимости выполнения обязательств в отношении климата. Она крайне важна для содействия формированию широкой политической и общественной поддержки и должна реализовываться на протяжении всего процесса реформ.
- **Последующие повышения цен на энергоносители.** Постепенное повышение цен желательно в тех случаях, когда требуется значительно повысить цены. Резкое повышение цен на энергоносители может спровоцировать сильное сопротивление реформам, а более последовательный подход к повышению цен даст населению и отраслям время, чтобы к нему приспособиться. Это также обеспечит органам государственного управления время на должную подготовку к разработке и реализации необходимых мер поддержки, а также снижение любого возможного инфляционного влияния¹³.
- **Повышение эффективности и прозрачности государственных предприятий, затронутых реформами.** Укрепление финансового положения и операционной эффективности энергетических и энергоемких предприятий может снизить необходимость в бюджетных трансфертах и, следовательно, снизить бюджетную нагрузку на государственные финансы. Это помогает избежать бытующего у общественности мнения о том, что бюджетные выгоды растрачиваются на поддержку неэффективных предприятий.

¹² Следует учитывать, что переход к либеральной системе требует аккуратного планирования, чтобы обеспечить конкурентоспособность систем поставок и распределения при должном надзоре.

¹³ Директивные органы часто опасаются возможного инфляционного влияния повышения внутренних цен на топливо. Однако недавние исследования Abdallah and Krodar (2020) и Choi et al. (2018) обнаружили, что влияние повышения цен на топливо на общий уровень цен в среднем умеренное и временное. К факторам, снижающим устойчивость повышения общего уровня цен, относятся увеличение гибкости рынка труда, снижение энергоемкости и вызывающая доверие денежно-кредитная политика.

- **Реализация компенсационных мер.** Критически важно, чтобы домашние хозяйства, для которых отмена энергетических субсидий имела существенные негативные последствия (особенно домашние хозяйства с низкими доходами) получили компенсацию в целях избежания повышения уровня бедности и обеспечения поддержки реформ. О данных мерах необходимо сообщить и реализовать их на раннем этапе процесса реформ в целях формирования доверия.
- **Деполитизация механизма ценообразования.** Основанные на правилах механизмы установления цен на энергоносители могут помочь снизить вероятность отмены реформ. Внедрение механизмов автоматического ценообразования, реализуемых независимым органом, который не подвергается политическому давлению, может дополняться правилами выравнивания в целях избежания сильных повышений внутренних цен и обеспечения постепенного полного переноса изменений международных цен в среднесрочной перспективе. Любые планы по либерализации рынка должны быть тщательно сформулированы и дополнены мерами, обеспечивающими конкурентоспособное рыночное предложение и ценообразование.

Выработка и реализация стратегии реформ требует вовлеченности как всех органов государственного управления, так и всего общества. Это, в свою очередь, требует эффективного взаимодействия и коммуникации между государственными ведомствами, а также открытых и интерактивных обсуждений с ключевыми заинтересованными лицами на ранних этапах разработки реформы. Эффективная коммуникационная стратегия может помочь формированию широкой общественной поддержки реформирования цен на топливо. Коммуникационная стратегия должна включать в себя консультации с теми заинтересованными лицами, которых затрагивает данная реформа, так как их поддержка может значительно повысить вероятность успеха реформы (Worley, Pasquier, and Canpolat, 2018; Abdallah et al., 2019)¹⁴. Информационная кампания должна быть прозрачной в отношении как выгод, так и издержек реформы. Она должна дать обоснование реформы, объяснить выгоды от реформы и издержки сохранения существующего порядка вещей, а также рассказать о дополняющих реформу мерах по снижению отрицательного воздействия на затрагиваемые группы.

Страны могут обратиться к опыту других государств, которые успешно реформировали свои режимы ценообразования на топливо. Некоторые страны в прошлом успешно внедрили и реализовали механизмы автоматического ценообразования на топливо, которые могут защитить бюджет от изменений международных цен на нефть. К ним относятся Кения, Китай, Маврикий, Мексика, Мозамбик, Непал и Объединенные Арабские Эмираты. Другие страны, такие как Индия, Марокко (вставка 1) и Филиппины, даже сделали более либеральным ценообразование на основные топливно-энергетические продукты в ходе постепенных реформ¹⁵. Примеры недавних реформ помогают проиллюстрировать, как правительства могут извлечь выгоду из снижения цен на нефть и принять оперативные меры по отмене топливных субсидий и реформированию общего подхода к ценообразованию. После десятилетий контроля за ценами Индонезия и Малайзия, каждая из которых в свое время входила в пятерку главных сторонников топливных субсидий в Юго-Восточной Азии, не упустили возможность упразднить свои топливные субсидии к концу 2014 года, когда также обрушились международные цены на нефть. В начале 2015 года Индонезия упразднила субсидии на бензин и существенно сократила субсидии на дизельное топливо. В конце 2014 года Малайзия прекратила субсидировать как бензин, так и дизельное топливо, сущности перейдя от частичных реформ к полному прекращению регулирования цен на оба топливно-энергетических продукта; это отражается

¹⁴ В работе Abdallah et al. (2019) показано, как разработать и развернуть успешную стратегию коммуникационной кампании на примере реформы цен на энергоносители в Колумбии.

¹⁵ Более подробная информация представлена в работе Coady, Parry and Shang (2018, таблица 1).

в высоких уровнях переноса в Малайзии для бензина (0,8) и дизельного топлива (0,7) во время последнего снижения международных цен¹⁶.

Прекращение регулирования цен на топливо не только создает бюджетные возможности, но и приносит более широкие экономические, социальные и экологические выгоды. К этим выгодам относятся:

- **Поддержка создания рабочих мест и интенсивный рост человеческого капитала.** Реформирование ценообразования на топливо может стимулировать создание рабочих мест и инклюзивный рост, и таким образом создать условия для повышения диверсификации экономики. В целом, вывод ресурсов из капиталоемких отраслей (которые обычно энергоемкие) в сторону отраслей, в которых востребован квалифицированный труд (которые также трудоемкие), способствует созданию рабочих мест и помогает решить проблему устойчиво высокого уровня безработицы. В работе Mundaca (2017) исследуется влияние реформ субсидирования ископаемого топлива на экономический рост и обнаруживается, что в стране, которая изначально субсидирует ископаемое топливо, а затем упраздняет или снижает эти субсидии, наблюдается более высокий экономический рост ВВП на душу населения и более высокий уровень занятости. Эти эффекты сильнее всего проявляются в странах, где изначально были высокие топливные субсидии, таких как страны региона БВСА, где снижение субсидий на бензин и дизельное топливо на 20 центов за литр повысило темп роста ВВП на душу населения примерно на 0,5 и 0,3 процента соответственно.
- **Определение приоритетности расходов и инклюзивный рост.** Реформы субсидирования и повышение налогов на топливо обеспечивают эффективный источник дополнительных бюджетных возможностей, которые могут быть использованы для финансирования повышенных социальных расходов и расходов на инфраструктуру, которые помогают обеспечить инклюзивный рост (Clements et al., 2013). К ним относятся повышенные расходы на здравоохранение и образование. Свидетельства говорят о том, что реформирование цен на энергоносители в контексте эффективной и способствующей росту бюджетной консолидации может потенциально снизить уровень бедности и неравенства (Abdallah et al., 2015).
- **Социальные и экологические выгоды.** Экологические выгоды реформ занимают центральное место в действующей инициативе в области политики, которая получила известность в 2009 году, когда Группа 20 крупнейших экономик мира согласовала поэтапное сокращение субсидий на ископаемое топливо в рамках мер по борьбе с глобальным потеплением (Parry et al., 2014). Эти обязательства были подтверждены в 2012 году, а также позже в рамках Парижского соглашения по климату 2015 года. По оценкам Coady et al. (2019), отмена субсидий на ископаемое топливо и переход к эффективному ценообразованию приведет к значительному сокращению выбросов CO₂. Однако подобные реформы могут также обеспечить существенные внутренние выгоды, среди которых снижение количества преждевременных смертей, вызванных загрязнением воздуха¹⁷.

¹⁶ Однако стоит учитывать, что в мае 2018 года Малайзия вновь ввела субсидии.

¹⁷ По оценкам Coady et al. (2019), отмена субсидий на ископаемое топливо и переход к эффективному ценообразованию приведет к значительным экологическим выгодам внутри страны и в глобальном масштабе, сокращению выбросов CO₂ на 28 процентов и снижению смертности от загрязнения воздуха примерно на 46 процентов в мировом масштабе. Примерно 80 процентов этих экологических выгод будут получены благодаря эффективному ценообразованию на уголь.

Вставка 1. Вовлеченность в реформу всех органов управления и всего общества: опыт Марокко

Энергетические субсидии существовали в Марокко с начала 1900-х годов, пока в 2010 году правительство не приняло решение о начале реформ. Несмотря на некоторые корректировки внутренних розничных цен на топливно-энергетические продукты после 2000 года, такие корректировки проводились весьма нечасто. Необходимость в реформе усилилась, когда к концу 2011 года энергетические субсидии достигли почти 4,6 процента ВВП вследствие резкого роста международных цен на нефть после 2009 года. Стало очевидно, что эти субсидии были не только нерациональны с точки зрения бюджета, но и вели к перекосам в экономике Марокко в сторону неэффективного энергоемкого производства.

Стратегия многолетней реформы была запущена в 2012 году с акцентом на поэтапный подход к реформированию розничных цен на топливо. Стратегия предполагала три этапа: этап подготовки, на котором вводилось постепенное повышение цен на заправочных станциях в целях поэтапного снижения субсидий; этап частичной индексации, на котором цены устанавливались в соответствии с механизмом автоматического ценообразования с правилами выравнивания в целях постепенной отмены субсидий; и последний этап, на котором начиналась либерализация цен.

- **Этап подготовки** (2012–2013 годы). Частичная отмена субсидий началась в сентябре 2013 года, когда были введены верхние предельные значения субсидий на единицу продукции (с более высоким потолком для дизельного топлива) в целях ограничения бюджетных издержек от топливных субсидий. Эти верхние предельные значения со временем постепенно снижались.
- **Этап индексации.** В конце 2013 года правительство ввело механизм автоматического ценообразования для дизельного топлива и бензина на основе скользящего среднего международных цен за предыдущие два месяца. Автоматические корректировки внутренних цен должны были происходить каждый раз, когда справочная импортная цена отклонялась от внутренней розничной цены на 2,5 процента вверх или вниз. Изначально корректировки происходили ежемесячно, но затем стали проводиться чаще (два раза в месяц) пока субсидии не были полностью отменены в январе 2014 года на бензин и жидкое топливо со средним октановым числом и в декабре 2014 года на автомобильное дизельное топливо.
- **Этап либерализации.** После того, как механизм автоматического ценообразования был успешно реализован и возврата субсидий удавалось избежать с 2015 года, в 2018 году произошла полная либерализация розничных цен на топливно-энергетические продукты.

Марокко показывает пример того, как сформировать принятие реформ обществом.

Коммуникация между государственными министерствами, в том числе группами, работающими над техническими аспектами реформы, имела ключевое значение, и все вовлеченные в данный процесс стороны работали согласованно. Вовлеченность в реформу всех органов управления дополнялась вовлеченностью всего общества. Поэтапный подход к повышению цен помог обеспечить более плавный переход и высокий уровень общественного одобрения. Прозрачность и информированность об этих изменениях цен (и о том, как на них влияют внешние и внутренние факторы) также помогли поддержать процесс реформирования. Наконец, правительство параллельно приняло меры по расширению действующих целевых программ социальной защиты (например, поддержки детей школьного возраста и медицинской помощи бедным), дополненных созданием новых программ (например, поддержки малоимущих вдов и инвалидов). Законом о финансах 2012 года правительство учредило Фонд социального единства, целью которого стали: (i) содействие финансированию медицинской помощи наиболее уязвимым слоям населения, (ii) предоставление обусловленных денежных трансфертов, по условиям которых получающие их бедные семьи должны были отправлять детей в школу, и (iii) предоставление прямой безусловной поддержки уязвимым домашним хозяйствам.

Правительство Марокко продолжает укреплять систему социальной защиты в целях обеспечения реализации проводимой реформы субсидирования. Процесс реформ продолжается, учитывая сохраняющиеся субсидии на сжиженный нефтяной газ. В рамках работы по отмене этих субсидий и укреплению системы социальной защиты правительство при поддержке Всемирного банка разрабатывает единый социальный реестр на основе биометрических данных, используя последний опыт Индии. Это должно помочь улучшить охват и адресность системы социальной защиты в целях обеспечения реализации проводимой реформы субсидирования.

Источник: Abdallah et al. (2018).

ЛИТЕРАТУРА

- Abdallah, Chadi, David Coady, Sanjeev Gupta, and Emine Hanedar, 2015, "The Quest for the Holy Grail: Efficient and Equitable Fiscal Consolidation in India," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2017, "Dynamic Fuel Price Pass-through: Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database," *Energy Economics*, Vol. 66, pp. 303–12.
- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, "Colombia: Reforming Energy Pricing," IMF Country Report No. 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, David Coady, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2018, "Energy Subsidies in MENA Countries: An Update" presentation prepared for and presented at "The Eleventh Arab Energy Conference," Marrakech City, Morocco, October 1–4, 2018 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2020, "How Large and Persistent is the Response of Inflation to Changes in Retail Energy Prices?," IMF Working Paper No. 20/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Asamoah, Amyra, Emine Hanedar, and Baoping Shang, 2017, "Energy Subsidy Reform: Difficult yet Progressing," Column in Vox Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Portal.
- Choi, Sangyup, Davide Furceri, Prakash Loungani, Saurabh Mishra, and Marcos Poplawski-Ribeiro, 2018, "Oil Prices and Inflation Dynamics: Evidence from Advanced and Developing Economies," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 82, pp. 71–96.
- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, Carlo Sdralevich, and others, 2013, "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, "Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications," IMF Technical Notes and Manuals No.2012/03 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Valentina Flamini, Louis Sears, 2015, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang, 2017, "How Large are Global Fossil Fuel Subsidies," *World Development*, Vol. 91, pp. 11–27.
- Coady, David, Ian Parry, and Baoping Shang, 2018, "Energy Price Reforms: Lessons for Policymakers," *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 197–219.
- Coady, David, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2019, "Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates," IMF Working Paper No. 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2017, "If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries," Paper presented at the Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, Rabat, Morocco, April 2017 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2019, "How to Mitigate Climate Change," October 2019 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- _____, 2020, "Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic," April 2020 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- Imam, Patrick A. and Kangni Kpodar, Forthcoming, "Pass (or Not Pass) Through International Oil Price Changes to Domestic Fuel Prices in Developing Countries: What are the Drivers," IMF Working Paper (Washington, International Monetary Fund).
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, and Ariel Yépez-García, 2017, "The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle" (Washington: Inter-American Development Bank).
- Mundaca, Gabriela, 2017, "Energy Subsidies, Public Investment and Endogenous Growth," *Energy Policy*, Vol. 110, pp. 693–709.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li, 2014, *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice* (Washington, International Monetary Fund).
- World Bank, 2020, "Adding Fuel to The Fire: Cheap Oil During the Pandemic," Chapter 4 in *Global Economic Prospects* (Washington: The World Bank Group).

Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, "[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)," Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note, No. 10 (Washington: The World Bank Group).