

每桶 30美元

马苏德·艾哈迈德

中东和北非地区的石油出口国
必须做出调整，以适应低油价

科威特的炼油厂。

1986年年初，随着石油出口国组织的一些成员国做出大幅增加石油供应的决定，油价从每桶约30美元暴跌至每桶约10美元。由于过去曾受到油价下降和石油产量削减的不利影响，中东和北非地区——世界十大石油出口国中六个国家位于该地区——急需调整其预算政策。随后便是困难的十年：政策制定者不得不做出艰难选择，其中一些，比如削减公共投资，对该地区造成了持久影响。

将近30年之后，中东和北非地区以及其他地区的石油出口国面临相似的油价暴跌——由于全球经济增长疲弱、石油输出国组织的石油产量高企以及惊人的页岩油供给弹性，石油价格从每桶约110美元下降到每桶约30美元。更为重要的是，人们预计油价在可预见的将来不会重返三位数的价位，因此，石油出口国必须做出调整，以适应新情况，而不是等待油价下跌结束。截至本期《金融与发展》发稿时，今年石油期货平均价格趋于每桶约35美元，2017年则为每桶40美元。由于很多中东和北非地区国家也正面临着暴力冲突和不断加剧的难民危机，制定正确的应对政策并避免重蹈20世纪80年代油价崩盘的覆辙，这至关重要。

去年，石油价格下降，使中东和北非地区石油出口国损失了3600亿美元——占其总产出的1/6。由于2015年年底和2016年年初石油价格再次下跌，预计这一损失在今年会进一步加大。迄今为止，作为第一道防线，石油出口国家已经明智地动用其规模可观的资金储备来限制石油价格下降对经济增长的影响，以为其制定调整方案赢得时间。然而，留给他们的时间并不多，这是因为大部分石油出口国家都不能无限期地维持巨额预算赤字。中东和北非地区石油出口国中有一半公布的2015年赤字占GDP的比例达到了两位数，尤其是阿尔及利亚、巴林、伊拉克、利比亚、阿曼和沙特阿拉伯（见图）。

艰难抉择

为了实现收支平衡，中东和北非地区石油出口国必须做出艰难的选择：削减大约1/3的支出，大幅增加非石油收入（在一些国家需要增加几倍），或者在理想的情况下，同时采取这两种措施。

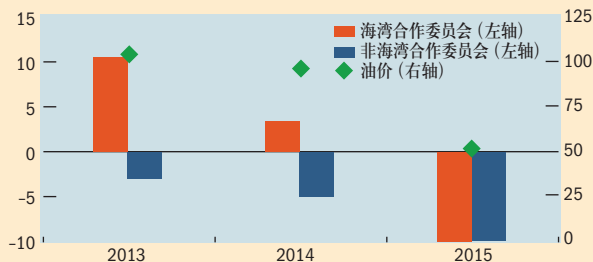
在解决低油价所带来的挑战方面，大多数国家取得了进展，并且在最近发布的2016年预算中，这些国家将削减开支并引入新的收入来源。沙特阿拉伯计划在今年大规模减少开支，减幅达14%，并且已经提高了能源价格。卡塔尔打算大幅削减工资之外的经常性开支，但保证医疗卫生、教育、大

深陷赤字之中

油价下跌，财政平衡也随之恶化。

(财政平衡，占GDP的百分比)

(美元/桶)



资料来源：IMF员工的估算。

型基建项目的资金。阿联酋已经取消了燃油补贴，并抑制转移支付，包括向政府相关实体的转移支付。海湾合作委员会成员国——巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿联酋则计划引入增值税，并提高其他非石油收入。中东和北非地区中非海湾合作委员会的石油出口国也正在调整政策：例如，阿尔及利亚冻结了招聘并削减资本支出，伊朗则提高增值税、扩大税基并加强税务征收。

这些是进行必要财政调整的重要前期措施。鉴于调整需求庞大，石油出口国需要制定中期计划，削减赤字，逐步推广措施，以最大限度减少经济阵痛并防止改革疲劳。这些国家也必须认真考虑削减赤字对失业和不平等现象造成的影响。

考虑到过去十年间工资、行政和安全相关的支出急剧增长，进一步削减运营支出尚有空间。这一趋势已经促使所谓的预算平衡油价远远高于当前市场价格——在有些国家，该价格接近了每桶 100 美元。许多国家也在削减公共投资，包括推迟新项目。鉴于之前政府项目的快速增长，毫无疑问，尚存在减少浪费的空间。但是，各国在 20 世纪 80 年代已经吸取了教训，即盲目削减投资会对未来的经济增长带来不利影响。尤其是，医疗卫生、教育和运输基础设施部分的关键支出具有很高的长期价值。因而，政策制定者也应该考虑提高公共投资的效率。IMF 的研究表明，如果对公共投资管理的调整适当，那么中东和北非地区各国可以在支出减少 20% 的情况下取得相同成效。

能源价格改革也能实现大量节约，一些国家似乎正在朝这个方向努力。在该地区保持低廉能源价格的成本相当高昂——在海湾合作委员会成员国，单 2015 年一年的成本就超过了 700 亿美元，其中主要原因是这些国家非常富有。在提高国内能源价格的同时保护弱势群体，这一做法有助于减少预算赤字并带来积极的环保效益——根据近期有关减少温室气体排放的巴黎协议，这也是一个日益重要的考虑因素。幸运的是，各国正在努力解决这个问题。现在，阿联酋的汽油价格已经接近美国汽油的税前价格。

卡塔尔最近上调了水电费和汽油价格，阿尔及利亚、巴林、科威特、沙特阿拉伯已经宣布了进一步控制能源补贴的计划。去年，伊朗也显著提高了燃油价格。

在削减支出之外，各国政府也必须找到新的收入来源。在当前体制下，总收入中超过 3/4 的部分通常来自于与石油相关的活动，这种体制难以维持，各国将不得不从非石油经济活动中挖掘更多收入。海湾合作委员会成员国引入增值税方面的进展将会很有用，因为增值税是一个相对有效、有助于经济增长且可靠的收入来源。与此同时，科威特正准备引入企业利润税。其他国家也应该考虑扩大企业税，同时改进消费税和财产税。

创造新的就业机会

最后，保持财政弹性还面临另一个困难，即需要为年轻劳动力创造就业机会。而据预测，未来五年内年轻劳动力将新增约 1000 万。过去，该地区非石油部门的增长在很大程度上由石油收入的再分配所驱动，即通过国库，以公共投资的形式和其他支出的形式来实现。石油资源丰富的国家已成为首选雇主，但在油价下降的情况下，这些国家无法继续接纳大量毕业生。

石油出口经济体转型绝非易事。

发展私营部门以提供政府不再能够提供的工作，这将是挑战。这种做法需要进一步激励国民进入私营部门，使教育和技能更加符合市场需求，并进一步改善商业环境。有效的工作机会和包容性增长将有助于缓解对社会压力的恐惧。对面临冲突的国家而言，实现社会治安稳定是前提条件，这一点是显而易见的。

石油出口经济体转型绝非易事，并且是一个长期项目。要实现转型，需要持续推动改革和进行妥善沟通。政策制定者还必须密切关注油价下跌导致的其他领域的风险——比如资产质量下降和金融体系流动性降低的风险。可喜的是，在解决这些挑战方面，大多数石油输出国的政策制定者越来越积极主动，并将借助这些挑战来推进转型和促进经济多元化，以便未来实现经济可持续发展。■

马苏德·艾哈迈德 (Masood Ahmed) 是 IMF 中东和北非部主任。